

Petra Lyly

Kodin verotuet

Tavoite, normi ja vaikutus



ACTA WASAENSIA 476



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

VÄITÖSKIRJA

*joka Vaasan yliopiston laskentatoimen ja rahoituksen yksikön suostumuksella
esitetään julkisesti tarkastettavaksi 15. joulukuuta 2021, kello 12.*

Esitarkastajat OTT, emeritusprofessori Esko Linnakangas
Helsingin yliopisto
PL 4
00014 University of Helsinki

OTT, dosentti Matti Urpilainen
Tampereen yliopisto
Kalevantie 4
33014 Tampereen yliopisto

Julkaisija Vaasan yliopisto	Julkaisupäivämäärä Kuukausi 2021	
Tekijä Petra Lyly	Julkaisun tyyppi Väitöskirja	
ORCID tunniste	Julkaisusarjan nimi, osan numero Acta Wasaensia, 476	
Yhteystiedot Vaasan yliopisto Laskentatoimen ja rahoituksen yksikkö Talousoikeus PL 700 FI-65101 VAASA	ISBN 978-952-476-996-9 (painettu) 978-952-476-997-6 (verkkoaineisto) https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-997-6	
	ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 476, painettu) 2323-9123 (Acta Wasaensia 476, verkkoaineisto)	
	Sivumäärä 324	Kieli suomi
	Julkaisun nimike Kodin verotuet – tavoite, normi ja vaikutus	
Tiivistelmä <p>Tutkimus kohdistuu kodin verotukseen, joita ovat erityisesti oman asunnon luovutusvoiton verovapaus, ensiasunnon varainsiirtoverovapaus, asuntovelkojen korkovähennys, laskennallisen asuntotulon verovapaus sekä kotitalousvähennys. Ne aiheuttavat yhteensä yli 6 miljardin euron verotulojen menetyksen vuosittain. Tutkimuksen teemana on määrittellä edellytykset sille, millainen on hyvä kodin verotuki. Tätä teemaa tutkitaan tunnistamalla kodin verotukien tavoitteet, niiden oikeudellinen sisältö sekä vaikutukset. Paneudutaan myös verotukilainsäädännössä esiintyneisiin EU-oikeudellisiin ongelmiin. Verotukien arviointia varten on määritelty hyvän verotuen edellytyksiä arvioiva malli, jota on testattu oman asunnon luovutusvoiton verovapauteen, ensiasunnon varainsiirtoverovapauteen ja kotitalousvähennykseen. Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus lisää liikkuvuutta ja poistaa lukkiutumisaikutusta asuntomarkkinoilla sekä estää inflaatiovoittojen verottamista. Se on nykymuotoisena tarpeettoman laaja. Verovapauden maltilliselle rajoittamiselle etsitään malleja muiden maiden lainsäädännöstä. Ensiasunnon varainsiirtoverovapauden tavoitteena on helpottaa ensiasunnon hankkimista, mutta se ei kuitenkaan toteuta verotuksen neutraalisuuden periaatetta. Asuntojen varainsiirtoverotus hidastaa muuttamista, joten sen tasoa olisi syytä tarkistaa. Asuntovelkojen korkovähennys on poistumassa verotuksesta vuonna 2023. Samassa yhteydessä poistuu myös ensiasunnon ostajan korotettu alijäämähyvyys. Ensiasunnon ostajan tukemiseksi olisi etsittävä neutraalimpia tukimuotoja. Asuntotulon verovapauden oikeudellinen perusta on epäselvä, mistä johtuen verotuen laskennasta tulisi luopua, mutta verovapaus tulisi kuitenkin säilyttää. Kotitalousvähennyksen tavoitteena on lisätä työllisyyttä ja vähentää harmaata taloutta kotitalous- ja rakennustyömarkkinoilla. Korotetun kotitalousvähennyksen avulla tuetaan öljylämmityksestä luopumista sekä kotitalous- ja hoivatyötä. Uudistus on määräaikainen, ja sen vaikutuksia tulisi seurata jo kokeilujakson aikana. Kotitalousvähennyksen uudistamiseksi on esitetty myös uudenlaista kotitaloustukea, joka mahdollistaisi kotitalousvähennyksen kaltaisen tuen myös pienituloisille.</p>		
Asiasanat kodin verotuet, normiveropohja, hyvän verotuen edellytykset, verovapaus, verovähennys, veron lykkäys, vaikuttavuus		

Publisher Vaasan yliopisto	Date of publication Month 2021	
Author Petra Lyly	Type of publication Doctoral thesis	
ORCID identifier	Name and number of series Acta Wasaensia, 476	
Contact information University of Vaasa The School of Accounting and Finance Business Law P.O. Box 700 FI-65101 Vaasa Finland	ISBN 978-952-476-996-9 (print) 978-952-476-997-6 (online) https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-997-6	
	ISSN 0355-2667 (Acta Wasaensia 476, print) 2323-9123 (Acta Wasaensia 476, online)	
	Number of pages 324	Language Finnish
	Title of publication Home tax expenditures - aim, statute and influence	
Abstract This research focuses on home tax expenditures, which are for example owner-occupied home capital gain tax exemption, first home transfer tax exemption, mortgage interest deduction, housing imputed income tax exemption and household tax deduction. These expenditures cause over 6-billion-euro tax revenue loss every year. The research theme is to define standards for good tax expenditure. This theme will be researched by recognizing aims, legal content and influence of home tax expenditures. A pilot had been made to apply the good standards of tax expenditure to three tax expenditures. There have also been tensions between national legislation and EU law. Owner-occupied home tax exemption decreases mobility on the housing market and defends the inflation gain taxation of housing estates. It is however unnecessary wide. Models to limit tax exemption are found in other countries' legislation. The purpose of first home transfer tax exemption is to simplify purchasing the first home. Transfer tax increases immobility in housing market and its tax percentage should be moderated. Mortgage interest deduction will end in the year 2023. Increased deficit relief to first home buyers will also end. First home buyer will need more neutral subsidy. Housing imputed income tax exemption has no legal base in Finland, so we should give up the estimation of this expenditure. Household tax deduction helps to increase job possibilities for low education labour and reduce underground economy in household market and building industry. Increased household deduction will support giving up oil heating and household work and care. Reform is temporary, and we should research its influence even during this test. It is also possible to support low-income citizens by new household benefit.		
Keywords home tax expenditures, benchmark tax, standards for good tax expenditure, tax exemption, tax deduction, tax deferral, efficacy		

ESIPUHE

Aloitin kauppatieteiden opinnot ensin avoimessa yliopistossa lähes kolme vuotta sitten ja myöhemmin jatkoin Vaasan yliopiston tutkinto-opiskelijana. Päätös siirtyä työelämästä suorittamaan toista korkeakoulututkintoa on myöhemmin osoittautunut oikeaksi ratkaisuksi. Myöskään ympäröivä maailma ei ole enää sama kuin kolme vuotta sitten. Olen tullut huomaamaan, että elämä kantaa – läpi kivikkojen ja alamäkienkin. Maisterivaiheessa opintojeni pääaineeksi muodostui luontevasti vero-oikeus – olivathan verotuksen kiemurat kiinnostaneet minua nuoresta saakka. Pro gradu -tutkielmani valmistumisen jälkeen kannusti vero-oikeuden professori Juha Lindgren minua jatkamaan tutkimustyötä vero-oikeuden alalla. Sain jatko-opinto-oikeuden joulukuussa 2014. Kiitän ohjaajaani Juha Lindgreniä hänen kannustavasta ohjausotteestaan. Hän on antanut minulle asiantuntevaa ohjausta ja tukea väitöskirjani alkumetreiltä aina kirjan valmistumiseen saakka.

Kiitän myös toista ohjaajaani professori Kalle Määttä, jonka innostava ohjaustapa on kannustanut minua erityisesti tutkimukseni loppuvaiheessa. Kiitokset kuuluvat myös professori Vesa Annolalle, emeritusprofessori Asko Lehtoselle ja koko Talousoikeudellisen informaation tutkimusryhmälle, jonka tutkijatapaamisissa useat tutkimusryhmän jäsenet ovat esittäneet tutkimustani koskevia kommentteja ja parannusehdotuksia. Olen niistä kaikista kiitollinen. Kustannustoimittaja Taija Haapaniemi on auttanut minua väitöskirjan viimeistelyssä ja kielellisen ulkoasun kehittämisessä. Kiitos kaikesta saamastani avusta ja tuesta.

Väitöskirjani esitarkastajina ovat toimineet emeritusprofessori Esko Linnakangas ja dosentti, yliopistonlehtori Matti Urpilainen. Kiitän heitä asiantuntevasta palautteesta, joka on auttanut väitöskirjani viimeistelyssä. Esko Linnakangasta kiitän myös lupautumisesta vastaväittäjäkseni.

Väitöskirjatutkimustani ovat rahoittaneet Vaasan yliopisto, Suomen kulttuurirahaston Etelä-Pohjanmaan rahasto sekä Evald ja Hilda Nissin säätiö. Eri tahoilta saamani rahoitus on mahdollistanut kokopäiväisen tutkimustyöhön paneutumisen useiden vuosien ajaksi. Olen tutkimukseni saamasta rahoituksesta äärimmäisen kiitollinen.

Tutkimustyössä on kannustanut myös lähipiirini ja laaja sukulaisten joukko. Vanhempani ja sisareni nukkuivat pois ennen tutkimustyöni valmistumista. He eivät ehtineet nähdä sukuun tulevaa tohtorin hattua, mutta olisivat siitä erityisen yl-

peitä. Suvun ja ystävien kannustus on pitänyt yllä uskoani kaikenlaisen työn merkityksellisyyteen ja kannustanut jatkamaan akateemisen tiedon portaita ylös huipulle asti. Ilman mieheni tukea jokapäiväisen elämän kaikissa käänteissä ei tutkimustyöhön paneutuminen olisi ollut mahdollista. Lapsilleni Riikalle, Hannalle ja Nikolle työni olkoon esimerkkinä ja kannustuksena siitä, että elämässä on mahdollista saavuttaa myös mahdottomilta tuntuvia päämääriä.

Omistan väitöskirjani äidin, isän ja sisareni muistolle.

Kotona Kalajoella marraskuun alussa 2021

Petra Lyly

Sisällys

ESIPUHE	IIV
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuskohteen kuvaus	1
1.1.1 Kodin verotukien kokonaisuus	1
1.1.2 Verotuen määritelmä	5
1.2 Tutkimuksen eteneminen ja kysymyksenasettelut	8
1.2.1 Tutkimusteema ja tutkimuskysymykset	8
1.2.2 Tutkimuksen rakenne	9
1.3 Tutkimuskohdetta sivuavia muita tukia	13
1.3.1 Asuminen ja rakentaminen	13
1.3.2 Lastenhoito ja iäkkäiden hoiva-apu	18
1.4 Tutkimusmenetelmä	22
1.4.1 Veropoliittinen lähestymistapa	22
1.4.2 Lainsäädäntötutkimuksellinen lähestymistapa	28
1.5 Tutkimuksen lähdeaineisto	31
2 HYVÄN VEROTUEN EDELLYTYKSET JA OIKEUDELLISET REUNAEDHOT	34
2.1 Suomalainen ja kansainvälinen lainsäädäntö	34
2.2 Verotuen tavoite	38
2.2.1 Tavoitteet ja tavoitteenasettelu verotuksessa	38
2.2.2 Verotuksen oikeudenmukaisuus	41
2.3 Verotuen kohdistuminen	43
2.4 Verotuen tarkoituksenmukaisuus ja kustannustehokkuus	46
2.5 Kilpailua vääristävä vaikutus mahdollisimman vähäinen	49
2.6 Verotuen määräaikaisuus	50
2.7 Verotuen vaikuttavuus (kannustavuus)	52
2.7.1 Arviointitoiminta	52
2.7.2 Verotukien laskenta	57
2.7.3 Tavoitemalli	59
3 ASUMISEN JA ASUNTOVARALLISUUDEN VEROT	62
3.1 Tulokäsitemalli ja asuntoparallisuuden veroista	62
3.2 Kiinteistöjen ja asuntotulon verotuksesta	66
3.2.1 Asuntotulon ja kiinteistöverotuksen historiaa	66
3.2.2 Kansainvälisiä esimerkkejä asumisen ja kiinteistöjen verotuksesta	72
3.3 Varainsiirtoverotuksesta	75
4 KODIN VEROTUET	78
4.1 Omistusasumisen tukeminen	78
4.2 Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus	84
4.2.1 Tavoitteet ja lähtökohdat	84
4.2.2 Normi	86
4.2.2.1 Verovapaussääntö ja sen kehitys	86
4.2.2.2 Useita vakituisia asuntoja	91

4.2.2.3	Useita kiinteistöjä ja osakauppoja	96
4.2.2.4	Rakennuspaikka	97
4.2.2.5	Vastikkeetta saadun oman asunnon luovutus	101
4.2.3	Yhteenvedo	102
4.3	Luovutusvoittoverotuksen lykkäys Ruotsissa	103
4.3.1	Lykkäyksen tavoite.....	103
4.3.2	Lykkäysnormi	105
4.3.3	Veroluottoa asunnonvaihdon yhteydessä	110
4.3.4	Lykkäys rajat ylittävissä tilanteissa	110
4.4	Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus	112
4.4.1	Tavoite ja lähtökohdat	112
4.4.2	Normi	115
4.4.2.1	Nuoren asunnonostajan verotuki	115
4.4.2.2	Vakituinen asuminen	117
4.4.2.3	Aikaisempi omistus	118
4.4.2.4	Maksetun veron palauttaminen	122
4.4.3	Yhteenvedo	128
4.5	Asuntovelkojen korkovähennys	129
4.5.1	Tavoite ja lähtökohdat	129
4.5.2	Normi	130
4.5.2.1	Vakituisen asunnon laina	130
4.5.2.2	Alijäämähyvitys.....	135
4.5.3	Korkovähennyksestä Ruotsissa	138
5	KOTITALOUSVÄHENNYS	140
5.1	Kotitalousvähennys Suomessa	140
5.1.1	Tavoitteet ja lähtökohdat	140
5.1.2	Normi	150
5.1.2.1	Vähennyksen määrä.....	150
5.1.2.2	Kodissa tehty tavanomainen kotitaloustyö ...	154
5.1.2.3	Asunnon kunnossapito- ja perusparannus- työ.....	157
5.1.2.4	Vähennys asunto-osakeyhtiössä.....	161
5.1.2.5	Työn suoritusvuosi	165
5.1.2.6	Samaa työsuoritusta varten saatu muu tuki.	166
5.1.2.7	Konetyö.....	167
5.1.2.8	Vähennyksen vaikutus luovutusvoiton laskemiseen.....	168
5.1.2.9	Maksuperiaate kotitalousvähennyksen tulkinnaassa	169
5.1.2.10	Palveluntuottajan vahingonkorvausvastuu...	171
5.1.3	Kotitalousvähennys rajat ylittävissä tilanteissa	171
5.1.4	Esimerkki Saksasta.....	177
5.2	Kotitalousvähennys Ruotsissa.....	178
5.2.1	Kotityön tukemisen tavoitteet Ruotsissa.....	178
5.2.2	Normi	181
5.2.2.1	Vähennyksen määrä ja vähennyksenalaiset työt	181
5.2.2.2	Laskumalli	184

5.2.2.3	Kotitaloustyö luontoisetuna	187
5.2.2.4	Husavdraget ETA-alueella.....	188
5.2.3	Ruotsin vähennyksestä.....	189
6	KODIN VEROTUKIEN LASKENTA JA VAIKUTUKSET	190
6.1	Verotukien vaikutusten tutkiminen	190
6.2	Oman asunnon luovutusvoiton verokohtelu	190
6.3	Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus.....	194
6.4	Asuntovelkojen korkovähennys.....	195
6.5	Asuntotulon verovapaus	198
6.6	Kotitalousvähennyksen vaikutukset	204
6.6.1	Verotuen määrä ja kotitaloustuen mahdollisuudet	204
6.6.2	Kotitalousvähennyksen työllisyysvaikutukset.....	207
6.6.3	Kotitalousvähennyksen vaikutukset harmaaseen talouteen	210
6.6.4	Kotitalousvähennyksen vaikutukset tavoite- mallissa	213
7	VEROTUKIEN ARVIOINTI, PÄÄTELMÄT JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET	214
7.1	Tutkimuskysymykset ja verotukiedellytykset.....	214
7.2	Oman asunnon luovutusvoiton verokohtelu	217
7.2.1	Verovapaus ja veronlykkäys.....	217
7.2.2	Oman asunnon luovutusvoittoverotuksen ongelmat	219
7.2.3	Verotukiedellytykset.....	220
7.3	Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus.....	228
7.3.1	Nuoren asunnonostajan tuki	228
7.3.2	Verotukiedellytykset.....	230
7.4	Korkovähennys ja asunnonostajan tukitoimet	234
7.5	Asuntotulon verotuksen ja kiinteistöveron uudistamisehdotukset.....	236
7.6	Kotitalousvähennys.....	240
7.6.1	Pienituloisia auttava ja tasa-arvoa luova verotuki?	240
7.6.2	Kotitalousvähennyksen ongelmat	245
7.6.3	Verotukiedellytykset.....	248
7.6.4	Kotitalousvähennyksen kehittämisehdotukset	259
	LÄHTEET.....	262
	OIKEUSTAPAUKSET.....	293
	LIITE Taulukko kotitalousvähennyksen yleisimmistä kysytyistä töistä.	296
	ASIAHAKEMISTO	306

Kuviot

Kuvio 1.	Verotukien kokonaisuus.....	3
Kuvio 2.	Lain elinkaari ja sen vaiheet (lainsäädäntösykli).....	29
Kuvio 3.	Lain elinkaari (janamalli).	30
Kuvio 4.	Verotuen tavoitemalli.	61
Kuvio 5.	Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus tavoitemallin avulla kuvattuna.....	192
Kuvio 6.	Asuntovelkojen korkovähennyksen tavoitteet ja vaikutukset.	198
Kuvio 7.	Laskennallisen nettoasuntovuokran ja verotuen arvioitu kehitys sekä verotuen osuus verotukien kokonaisuudesta vuosina 2011–2021.	201
Kuvio 8.	Kotitalousvähennyksen tavoitteet ja vaikutukset..	213

Taulukot

Taulukko 1.	Kodin verotuet vuosina 2013–2022.	4
Taulukko 2.	Asuntolainojen ja ensiasuntolainojen korkojen vähennyskelpoiset osuudet sekä vähennetyt alijäämähyvitykset vuosina 2013–2019.....	5
Taulukko 3.	Kotia hyödyttäviä etuuksia (suoria tukia).....	21
Taulukko 4.	Kotitalousvähennyksen lainsäädäntömuutokset ja niiden tavoitteet hallituksen esitysten mukaan....	148
Taulukko 5.	Hyvän verotuen edellytykset – arviointimalli.....	216
Taulukko 6.	Oman asunnon luovutusvoiton verovapauden arviointi.....	224
Taulukko 7.	Ensiasunnon varainsiirtoverovapauden arviointi..	232
Taulukko 8.	Kotitalousvähennys Suomessa ja Ruotsissa.	244
Taulukko 9.	Kotitalousvähennyksen arviointi.	258

Lyhenteitä

AVL	arvonlisäverolaki 30.12.1993/1501
AOYL	asunto-osakeyhtiölaki 22.12.2009/1599
ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
BRL	bostadsrättslag
BMF	Bundesministerium der Finanzen (Saksan valtiovarainministeriö)
CRA	Canada Revenue Agency
EStG	Einkommensteuergesetz 16.10.1934 (Saksan tuloverolaki)
EEA	European Economic Area
EETVL	tulo- ja varallisuusverolaki 31.12.1974/1043 (kumottu 1.1.1989)
EPL	ennakkoperintälaki 20.12.1996/1118
ETA	Euroopan talousalue
ETA-sopimus	Sopimus Euroopan talousalueesta
ETLA	Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
ETVL	tulo- ja varallisuusverolaki 29.12.1988/1240 (kumottu 1.1.1993)
EU	Euroopan unioni
EVL	laki elinkeinotulon verottamisesta 24.6.1968/360
FAvL	lag (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift (kunnallinen kiinteistöverolaki)
FTL	fastighetstaxeringslag (1979:1152)
HAO	hallinto-oikeus
HE	hallituksen esitys
HECER	Helsinki Center of Economic Research
HFD	högsta förvaltningsdomstolen (Ruotsin korkein hallinto-oikeus)
HUSFL	lag (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete

IL	inkomstskattelag (1999:1229) (Ruotsin tuloverolaki)
Kela	Kansaneläkelaitos
KHO	korkein hallinto-oikeus
KiVL	kiinteistöverolaki 20.7.1992/654
KKV	vastaus kirjalliseen kysymykseen
KL	kommunalskattelag (1928:370) (kumottu 1.1.2000)
KM	komiteanmietintö
FST	lag (1984:1052) om statlig fastighetsskatt (valtiollinen kiinteistöverolaki)
LeimaL	leimaverolaki 6.8.1943/662 (kumottu 1.1.1997)
MVL	maatilatalouden tuloverolaki 15.12.1967/543
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OM	oikeusministeriö
PerVL	perintö- ja lahjaverolaki 12.7.1940/378
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
Prop.	regeringens proposition
PTT	Pellervon taloustutkimus
RIR	Riksrevisionen (Valtiontalouden tarkastusvirasto Ruotsissa)
ROT	Reparation, underhåll samt Om- och Tillbyggnad (Rakennustyö Ruotsissa)
RUT	Rengöring, Underhåll, Tvätt (Kotitalous- ja hoivatyö Ruotsissa)
RÅ	Regeringsrättens årsbok (Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirja)
SFB	socialförsäkringsbalk (2010:110)
SFL	skatteförfarandelag (2011:1244)
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SISU-malli	henkilöverotuksen ja sosiaaliturvalainsäädännön mallintamiseen tarkoitettu mikrosimulointimalli

Sitra	Suomen itsenäisyyden juhlarahasto
Skr.	regerings skrivelse (hallituksen kirjelmä Ruotsissa, käytetään esimerkiksi verotukien raportoinnissa)
SOU	statens offentliga utredningar
STEA	Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
SVT	Suomen virallinen tilasto
TaVM	talousvaliokunnan mietintö
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
TOL	tulo- ja omaisuusverolaki 29.9.1943/888 (kumottu 1.1.1975)
TUJA-malli	verotuksen ja sosiaalietuuksien mikrosimulointimalli
TVL	tuloverolaki 30.12.1992/1535
TyVM	työasiainvaliokunnan mietintö
VATT	Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
VaVL	valtiovarainvaliokunnan lausunto
VaVM	valtiovarainvaliokunnan mietintö
VerotL	verotuslaki 12.12.1958/482 (kumottu 1.8.1992)
VeVM	verotuslakivaliokunnan mietintö
VML	laki verotusmenettelystä 18.12.1995/1558
VM	valtiovarainministeriö
VM raportti	VM:n vuosittain tekemä raportti verotukien määristä
VN	valtioneuvosto
VVL	varallisuusverolaki 30.12.1992/1537 (kumottu 1.1.2006)
VSVL	varainsiirtoverolaki 29.11.1996/931
YmVL	ympäristövaliokunnan lausunto

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuskohteen kuvaus

1.1.1 Kodin verotukien kokonaisuus

Verotuet ovat lainsäädännössä määriteltyjä poikkeuksia normiverojärjestelmästä. Ne ovat verovähennyksiä, verovapauksia, veronlykkyä tai alennettuja verokantoja, joiden tehtävänä on hyödyttää jotakin tiettyä veronmaksajaryhmää, esimerkiksi kodeissa asuvia verovelvollisia. Verotuet aiheuttavat mittavia verotulon menetyksiä vuosittain. Niiden kokonaismäärän arvioidaan nousevan lähes 30 miljardiin euroon vuonna 2021¹. Tukien yhteismäärä on noin 11,9 prosenttia bruttokansantuotteesta² ja noin 66 prosenttia valtion keräämien verojen ja veronluonteisten tulojen yhteismäärästä³.

Verotukia on verolainsäädännön kaikilla osa-alueilla. Valtiovarainministeriön (VM) raportissa tukia on raportoitu tuloverotuksen, varainsiirtoverotuksen, elinkeinoverotuksen, maa- ja metsätalousverotuksen, kiinteistöverotuksen, perintö- ja lahjaverotuksen, arvonlisäverotuksen, vakuutusmaksuverojen, valmiste- ja liikenteen verotuksen sekä sosiaalivakuutusmaksujen osa-alueilta.⁴ VM:n arvion mukaisesti Suomessa on 194 tunnistettua verotukea vuonna 2021. Näistä 130 verotukea on laskettu. Joistakin tuista on tehty vain suuruusluokka-arvio, ja osaa tuista ei ole pystytty laskemaan lainkaan.⁵ Verotuet myös monimutkaistavat verotusta, ja niiden kohdistumisessa voi olla ongelmia. Niiden kautta ohjautuva tuki tuskin on kokonaisuudessaan tehontonta, mutta mukana voi olla sellaisiakin tukia, joiden ohjausvaikutus on vaatimaton.

Verotukikeskustelu kääntyy usein herkästi yritystukiin. Joskus jopa saattaa vaikuttaa siltä, että yritystuet ja verotuet olisivat synonyymejä keskenään. Näin ei

¹ VM 2021a. Vuoden 2022 talousarvioesityksessä ei enää esitetä verotukien yhteismäärää. Se on kuitenkin laskettavissa eri verolajeihin kohdistuvien verotukimäärien summana. Summasta puuttuvat luonnollisesti ne tuet, jotka ovat jääneet laskennan ulkopuolelle puutteellisten tietoaineistojen vuoksi.

² SVT 2020b.

³ VM 2021a.

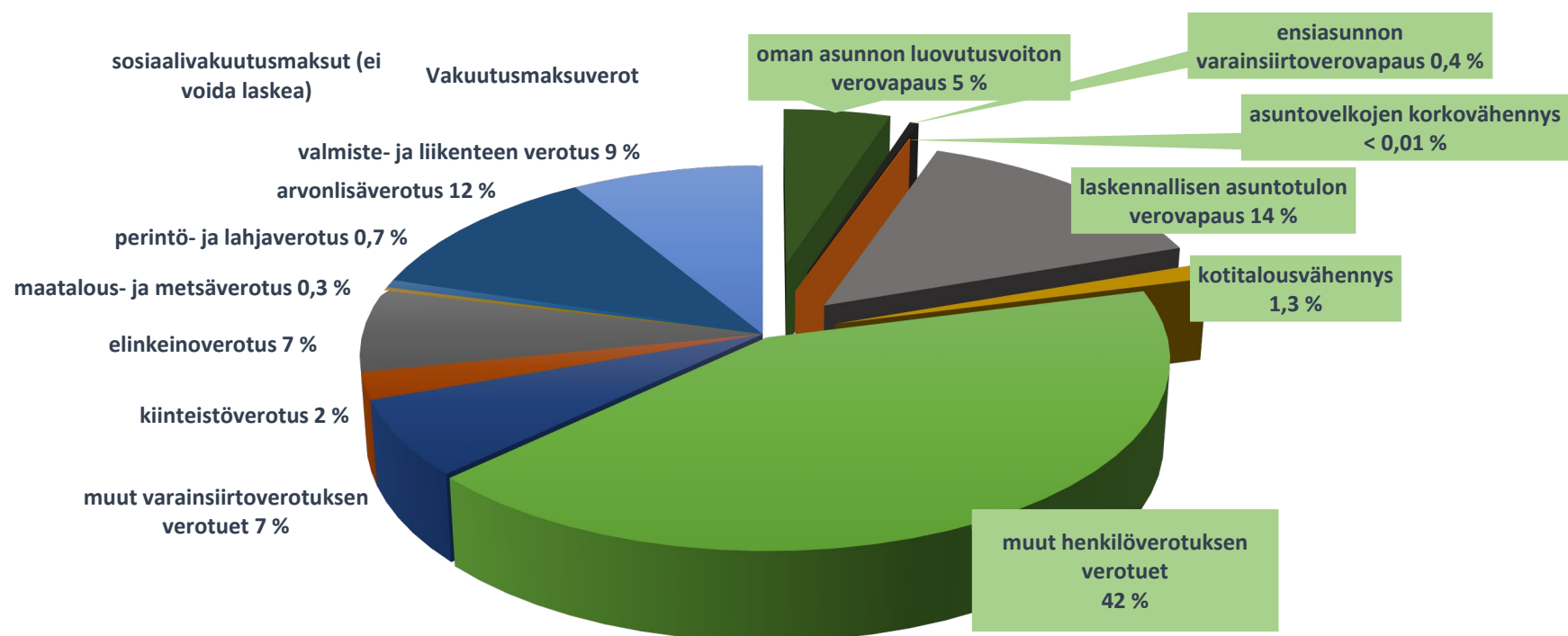
⁴ VM raportti 2020.

⁵ VM 2021a. VM (2021b) tiedottaa verotukiasioista verkkosivuillaan. Sieltä löytyvät muun muassa verotukiraportoinnin ohjausryhmän kokousten pöytäkirjat ja muistiot sekä tietoja uusista verotuista.

kuitenkaan ole. Käsitteellä verotuki viitataan kaikkiin verotuksen kautta annettaviin tukiin, ja käsite yritystuki viittaa yrityksiä hyödyttäviin tukiin, jotka voivat olla joko verotukia tai suorita tukia. Käsite verotuki kattaa siis sekä yritystukia että yksityistalouden tukia. Verotuki voi siis kohdistua joko yritykseen tai luonnolliseen henkilöön. On kuitenkin muistettava, että viime kädessä kaikki verotuet kohdistuvat henkilöön, vaikkakin osa tuesta kulkee yritysten kautta.

Verotuksessa on useita kotitalouksia hyödyttäviä verotukia – kodin verotukia. Sellaisia ovat esimerkiksi omistusasumisen ja kotitaloustyön verotuet. Käsitteen alle voisi kuulua myös muita tukia. Kotia voidaan ajatella hyödyttävän myös esimerkiksi lapsilisien verovapauden, työtulovähennyksen ja opintolainavähennyksen. Tässä yhteydessä kodiksi voidaan luokitella kaikenlaiset asunnot ja kotitaloudet asukkaineen, kuten lapsiperheet, nuoremmat ja vanhemmat pariskunnat, opiskelijat, eläkeläiset, yksinasujat ja monenlaiset muut kodit. Koti voi olla vuokra-asunnossa tai omistusasunnossa. Omistusasumista tuetaan yhteiskunnan taholta merkittävästi. Kotitalous- tai rakennustyötä tehdään useimmissa kodeissa. Tämä tutkimus rajautuu viiteen keskeiseen omistusasumista ja kotitaloutta tukevaan kodin verotukseen. *Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus, kotitalousvähennys, ensiasunnon varainsiirtoverovapaus, asuntovelkojen korkovähennys ja asuntotulon verovapaus* muodostavat verotukien kokonaisuudesta yli viidenneksen (Kuvio 1, Taulukko 1.).

Vaikka asuntovelkojen korkovähennys on nykyään jo määrältään pieni, on sen merkitys omistusasumista tukevana verotukena ollut merkittävä pitkään. Asuntovelkojen korkovähennyksen tutkiminen on oleellista myös siksi, että vaikka se muodostaa oman itsenäisen verotuksensa, olisi asuntovelkojen korot huomioitava myös asuntotuloa mahdollisesti verotettaessa. Korkovähennys tehdään pääomatuloista, mutta mikäli pääomatulot eivät riitä vähennyksen tekemiseen tai pääomatuloja ei ole lainkaan, muodostetaan asuntovelkojen korkojen perusteella alijäämä, joka vähennetään *alijäämähyvityksenä* pääomatuloprosentin suuruisena verosta. Mikäli kyse on ensiasunnon hankkimiseen otetun lainan koroista, korotetaan alijäämähyvitystä kahdella prosenttiyksiköllä. Verosta vähennetyn alijäämähyvityksen määrä vuonna 2019 oli noin 81 miljoonaa euroa (Taulukko 2). Sitä ei eritellä VM raporteissa erillisenä verotukena.



Kuviossa käytetty arvioituja vuoden 2022 tietoja. VM raportti 2021; VM 2021a.

Kuvio 1. Verotukien kokonaisuus.

Taulukko 1. Kodin verotuet vuosina 2013–2022.⁶

meur	Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus ⁷	Kotitalousvähennys	Ensiasunnon varain- siirtoverovapaus	Asuntovelkojen korkovähennys ⁸	Laskennallisen asuntulon verovapaus ⁹
2013	1 300	325	95	310	2 900
2014	1 300	364	95	280	3 200
2015	1 300	383	95	240	3 300
2016	1 300	393	95	240	3 450
2017	1 400	415	95	130	3 700
2018	1 500	450	105	95	4 000
2019	1 500	455	105	70	4 000
2020	1 500	365	125	52	4 100
2021 ^e	1 500	385	125	25	4 300
2022 ^e	1 500	385	125	15	4 300

^e ennakkotieto

⁶ VM raportit 2014–2021; VM 2021a; VATT 2013.

⁷ Kyseessä on verotulon menetyksen suuruusluokka-arvio, jota on vuosikymmenen kuluessa korotettu vain kaksi kertaa, vuosina 2017 ja 2018.

⁸ Vuoteen 2013 saakka verotukena tilastoitu velkojen korkojen sekä indeksi- ja kurssitappioiden vähentäminen (asuntovelat), joka mahdollisesti sisältää useampia eriä kuin vuodesta 2014 lähtien tilastoitu asuntolainan korkomenojen vähennyskelpoisuus. Täyttä vähennysoikeutta on rajoitettu vuodesta 2012 lähtien.

⁹ Verotuen arvio perustuu Tilastokeskuksen määrittelemään nettoasuntotuloon. Verotuen määrittelyn oikeudellinen perusta on epäselvä, eikä verotuki perustu voimassa olevaan lakiin.

Taulukko 2. Asuntolainojen ja ensiasuntolainojen korkojen vähennyskelpoiset osuudet sekä vähennetyt alijäämähyvitykset vuosina 2013–2019.¹⁰

meur	Asuntolainojen korot, vähennyskelpoinen osuus	Ensiasuntolainojen korot, vähennyskelpoinen osuus	Alijäämähyvitys, vähennetty verosta ¹¹
2013	1 046	183	293
2014	796	133	256
2015	626	102	201
2016	460	73	157
2017	354	54	126
2018	269	43	104
2019	187	26	81

1.1.2 Verotuen määritelmä

Yhtä ja oikeaa verotuen määritelmää ei ole olemassa. Verotuet määritellään kuitenkin poikkeuksina normiverojärjestelmästä. Ne vähentävät valtion verotuloja. Ne kohdistuvat tiettyyn rajattuun veronmaksajien joukkoon. Verotuki on mahdollista korvata suoralla tuella.¹² Yhtenä verotuen tunnusmerkkinä on myös pidetty sitä, että muualla verojärjestelmässä ei ole tukisäännöstä kumoavaa toista säännöstä.¹³ Verotueksi voidaan määritellä sellaiset verotuksen säännökset, jotka pienentävät verokertymää joko kaventamalla veropohjaa tai vähentämällä maksettavan veron määrää.¹⁴

Verotukien määrittelyssä on pidetty tärkeänä verotukien tukemistarkoitusta sekä sitä, että tuille on löydettävissä jokin muu kuin fiskaalinen tavoite.¹⁵ Tukemisella voi olla jakopoliittinen tavoite (sosiaalinen verotuki), tai sillä voidaan tavoitella resurssien tehokkaampaa jakautumista (verokannustin)¹⁶. Verotukia on kutsuttu

¹⁰ Verohallinnon tilastotietokanta; Verohallinto 2017b.

¹¹ Sisältää myös muiden kuin asuntovelkojen (esimerkiksi tulonhankkimisvelkojen korkojen) perusteella myönnettyä alijäämähyvitystä.

¹² Määttä 2012: 15.

¹³ Tax Expenditures in the Nordic countries (2010): 7, alaviite 1.

¹⁴ Bratic 2006: 115. Fränden (2009: 711–714) mukaan ohjaavan verotuksen tunnusmerkkinä voidaan korostaa ainakin ei-fiskaalista tavoitetta tai säännön poikkeusluonnetta. Hän puhuu verotuksen neutraalisuudesta vastakohtana ohjaavalle verotukselle.

¹⁵ Kröger & Rauhanen 2010: 4; Bratic 2006: 115.

¹⁶ Määttä 2012: 15–16.

myös veromenoiksi. Silloin korostetaan verotukien menoluonnetta eli sitä, että veronsaajan kannalta verotuet ovat saamatta jääneitä verotuloja eli menoja. Suomessa käyttöön on vakiintunut termi verotuki, jolla korostetaan verotuen tukemistarkoitusta.¹⁷ Veronmaksajan kannalta verotuet pienentävät verojen määrää eli tuovat verohyötyä ja lisäävät verovelvollisen käytettävissä olevaa rahamäärää.

Eri maissa on erilaisia ajattelutapoja siitä, mikä painoarvo säännöksen korvattavuudelle suoralla tuella tulisi asettaa verotukea määriteltäessä. Joissakin maissa verotueksi lasketaan herkemmin sellaiset säännökset, joiden korvattavuus suoralla tuella on ilmeinen, kun taas joissakin maissa asetetaan suurempi painoarvo normiverojärjestelmästä poikkeamiselle. Norja ja Saksa korostavat verotuen tuki- luonnetta ja mahdollisuutta korvata tuki suoralla tuella. Suomessa puolestaan verotuen korvattavuutta suoralla tuella ei juuri ole huomioitu verotuen ominaisuutena, eikä siitä ole Suomessa juuri keskusteltu.¹⁸

Ratkaisevaa sille, mikä erä tulkitaan verotueksi ja mikä ei, on millaiseksi normiveropohja ymmärretään. Verosäännön voidaan joko olettaa kuuluvan normiveropohjaan, jolloin sen perusteella ei muodostu verotukea, tai sen voidaan olettaa muodostavan poikkeaman normiveropohjasta, jolloin siitä muodostuu verotuki.¹⁹ Surrey ja McDaniel nojautuvat normiveropohjan määrittämiseksi Schanz-Haig-Simonsin määritelmään nettotulosta. Tuloa ovat omaisuuden lisäys tietyn ajanjakson kuluessa ja tuona aikana tapahtunut kulutus. Tuloista voidaan vähentää tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet kulut.²⁰

Nettotulo sisältää sekä realisoituneen että realisoitumattoman tulon. On myös luonnehdittu, että tuloa on se rahaosuus, jonka henkilö voisi kuluttaa vähentämättä reaalipääomansa arvoa eli koskematta pääomaansa. Nettotulo määritellään lisäämällä kokonaiskulutuksen määrään reaalin nettovarallisuuden muutos. Se perustuu reaalitytöihin. Näin ollen pääomaverotuksen pitäisi kohdistua vain reaaliin inflaation ylittäviin tuloihin ja vain reaalisten pääomamenojen tulisi olla vähennettävissä.²¹ Verotuksen tulisi kohdistua varallisuuden lisääntymiseen ja sen

¹⁷ Kröger & Rauhanen 2010: 5; Määttä 2012: 15–16.

¹⁸ Rauhanen & Venetoklis 2012: 101; Määttä 2012: 17; OECD 2010b: 40 alaviite 3; Solbu & Kristiansen 2012: 117–118.

¹⁹ Altshuler & Dietz 2011: 462–466 kirjoittavat, kuinka saman säännöksen voidaan toisaalla tulkita muodostavan verotukea ja toisaalla tai eri ajanjaksona sen tulkitaan kuuluvan normiveropohjaan.

²⁰ Surrey & McDaniel 1985: 4.

²¹ Myrsky 2013: 137.

lisäksi toteuttaa hyvän verojärjestelmän periaatteita kuten neutraalisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Hyvä verojärjestelmä on myös toteuttamiskelpoinen.²² Nettotulon määritelmän mukaisesti normipohjan ajatellaan muodostuvan kahdesta osa-alueesta: toisaalta nettotulon verottamisesta ja toisaalta kulutuksen verottamisesta. Näin ollen verotukia olisi vain tulo- ja arvonlisäverotuksen alueilla, jolloin varainsiirtovero ei kuuluisi normiveropohjaan. Silloin varainsiirtovero tulkittaisiin verosanktioksi ja ensiasunnon verovapaus kuuluisi normiveropohjaan eikä muodostaisi verotukea.²³

Verotuen ja normiveropohjan käsitteiden moniulotteisuuden vuoksi on vaikeaa sanoa täsmällisesti, mikä osa verotuksen poikkeamista on verotukea ja mikä ei. Oman asunnon luovutusvoittoon voi sisältyä inflaation aikaansaama arvonnousua, ja tällaisten luovutusvoittojen verovapaus olisi normipohjan mukaista. Siinä tapauksessa luovutusvoiton verovapaus ei ainakaan kokonaan olisi verotukea. Kotitalousvähennys on selkeämmin verotuki. Siinä kyse on elantomenon vähentämisestä, vaikkakin vähennyksellä on myös tulonjakoon ja sosiaalisiin tavoitteisiin liittyviä tehtäviä. Toisaalta työhuoneen remontointi voi olla lähellä luonnollista vähennystä. Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus on valituista kodin verotuista selkeimmin verotuki. Se on fiskaalisen verotuksen poikkeama, jolla helpotetaan ensiasunnon hankkimista. Asuntovelkojen korkovähennyksen voitaisiin verotukiluonteen lisäksi katsoa kuuluvan normipohjaan sillä perusteella, että sen avulla vähennetään asuntotulon hankkimiseen liittyviä tulonhankkimiskuluja. Asuntotulon verovapauden verotukiluonne on vaikeaselkoisin. Verovapauden voitaisiin ajatella olevan normin mukaista, mikäli ainoastaan reaalisten tulojen ajateltaisiin kuuluvan normipohjaan. Verotukiluonteen puuttumisesta kertoo myös verotukea määrittävän säädöksen puuttuminen lainsäädännöstä. Verotuen määrittely on varsin moniulotteista. Verotukiluonteensa ristiriitaisuuksista huolimatta tutkimukseen valikoituneet kodin verotuet ovat vakiinnuttaneet paikkansa verotukiraportoinnissa. Niiden korvaaminen suoralla tuella olisi mahdollista, ja niiden avulla toteutuva verohyöty kanavoituu tietyille rajatulle joukolle.

²² Tax Expenditures in the Nordic Countries 2010: 6.

²³ Norjassa leimaverot (*stamp duty*) ja tullimaksut (*custom duty*) on Solbun & Kristiansenin (2012: 121) mukaan vuodesta 2011 lähtien tilastoitu verosanktioiksi. Normipohjan määrittely toimii perustana verotukien määrittelylle. Surrey & McDaniel (1985: 3) ja Tax Expenditures in the Nordic Countries: 7 kertovat normipohjan määrittelevän verovelvollisuuden, laskentasäännöt, verokannat ja verovapaudet sekä sen, miten toimitaan kansainvälisissä tilanteissa. Lisäksi normiveropohjaan voidaan lukea realisointiperiaate, inflaatiovoittojen verotuksen estäminen ja jakopoliittinen tavoite. Verotuksen hallinnollinen tehokkuus ja verotuksen yksinkertaistaminen voidaan niin ikään lukea normiveropohjaan. Näiden lisäksi verotukseen kuuluu erityisiä etuja ja poikkeamia, joilla on ei-fiskaalinen tavoite hyödyttää tiettyä ihmisryhmää, elinkeinoja tai asuinalueita. Nämä edut ja poikkeamat muodostavat verotukia.

1.2 Tutkimuksen eteneminen ja kysymyksenasettelut

1.2.1 Tutkimusteema ja tutkimuskysymykset

Tutkimus kohdistuu kodin verotuksiin, joita ovat erityisesti oman asunnon luovutusvoiton verovapaus, kotitalousvähennys, ensiasunnon varainsiirtoverovapaus, asunovelkojen korkovähennys sekä laskennallisen asuntotulon verovapaus. Ne aiheuttavat yhteensä yli 6 miljardin euron verotulojen menetyksen vuosittain²⁴. Verotukien kokonaisuudesta tämä on yli 20 prosenttia.

Toimiakseen hyvin ja tarkoituksenmukaisesti verotuen tulee täyttää tiettyjä edellytyksiä. Edellytykset sille, että verotuki on hyvä, tulee voida määritellä aiempaa yksiselitteisemmin. Tämän tutkimuksen teemana on määritellä, millaiset ovat kodin verotuen edellytykset (verotukiedellytykset). Tutkimusteemaa lähestytään tutkimuksessa vastaamalla verotuksiin liittyviin osakysymyksiin, jotka perustuvat näkemykseen siitä, että lain tavoitteet ja sisältö määrittelevät lain vaikutukset. Tutkimusteeman ensimmäisessä osakysymyksessä kysytään, mitkä ovat kodin verotukien tavoitteet. Lainsäädännön tavoitteiden määrittely luo pohjan koko muulle tutkimukselle.

Toinen tutkimusteeman osakysymys on, mikä on kodin verotukien oikeudellinen sisältö. Kysytään siis, millainen on normi. Sanaa normi käytetään synonyyminä sanalle laki, ja sitä käytetään viittaamaan voimassa olevan lain sisältöön. Normiveropohja (josta siitakin joissakin yhteyksissä saatetaan käyttää sanaa normi) puolestaan viittaa niin sanottuun normaaliin veropohjaan, josta verotuki tekee poikkeuksen. Normiveropohjan määrittäminen ei ole yksiselitteistä, ja siinä on voitu päätyä erilaisiin ratkaisuihin eri maissa. Normiveron ja verotuen määrittelyä ja rajaamista sivutaan asuntotulon käsitettä tutkittaessa.

Kolmas tutkimusteeman osakysymys on, miten kodin verotuet vaikuttavat. Vaikutus- ja vaikuttavuustutkimusta tehdään sekä tunnistamalla verotuen kaikki vaikutukset että myös arvioimalla toteutuneita vaikutuksia suhteessa verotuen tavoitteisiin. Tässä käytetään apuna Vedungin tavoitemallia²⁵. Kirjallisuudessa esitettyä mallia muokataan tavoitemalliksi, ja mallin avulla tutkitaan oman asunnon luovutusvoiton verovapautta, kotitalousvähennystä ja asunovelkojen korkovähennystä. Ensiasunnon varainsiirtoverovapauden ja laskennallisen asuntotulon verovapau-

²⁴ VM 2016a; VM 2018.

²⁵ Tala 2005: 66–70; Vedung 2017: 54.

den tutkimusta tavoitemallin avulla ei ole toteutettu. Tämä johtuu aineistopuutteista liittyen ensiasunnon verovapauteen ja asuntotulon verovapauteen. Varainsiirtoveron ja asuntotulon verovapauden haitallisuudesta asuntomarkkinoille on kirjoitettu, mutta näissä tutkimuksissa yksittäisten verotukien vaikutukset eivät riittävästi erotu asuntopoliittisesta kokonaistarkastelusta.²⁶

1.2.2 Tutkimuksen rakenne

Johdantoluvussa määritellään tutkimuskohde, kysymyksenasettelut ja tutkimuskohteen rajautuminen tutkittaviin kodin verotukiin, mukaan luettuna kotitalousvähennys. Tutkimuskohteeksi rajautuvat asuminen, asunto ja kodissa tapahtuva kotitalous- ja hoivatyö sekä rakennustyö. Luvussa tarkastellaan lyhyesti myös tutkimuskohdetta sivuavia muita tukia, joita ovat esimerkiksi asumis- ja toimeentulotuki, lastenhoidon tuet, vammais- ja hoitotuet sekä omaishoidon tuki. Johdantoluvussa esitellään myös tutkimusmenetelmä ja tutkimuksen lähdeaineisto.

Toisessa luvussa määritellään laista johdetut hyvän verotuen edellytykset. Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (3.6.2016/429) antaa lähtökohdan hyvän tuen edellytysten määrittelyyn. Kyseinen laki koskee taloudelliseen toimintaan myönnettyjä tukia, myös verotuen muodossa annettuja tukia, mikäli ne täyttävät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) *107 artiklan 1 kohdan* valtiontuen edellytykset. Lakia ei ole varsinaisesti laadittu tuloverotuksen ja henkilöverotuksen verotukien edellytysten määrittelyyn, mutta sitä sovelletaan tutkimuksessa aiemmasta käytännöstä poiketen myös henkilöverotukiin. Toisena hyvän tuen määrittelymenetelmänä käytetään Rauhasen väitöstutkimuksessa esitettyä ehdotusta yritystukien arviointikehikoksi²⁷. Tätä mallia kehitetään edelleen siten, että se soveltuisi entistä paremmin kodin verotukien arvioimiseen. Vastaavan tyyppistä arviointimallia on sovellettu myös ainakin työ- ja elinkeinoministeriön toimesta yritystukia ja niiden vaikutuk-

²⁶ Eerola, Harjunen, Lyytikäinen & Saarimaa (2018a; 2018b; 2019); Eerola, Lyytikäinen & Saarimaa (2014) ja Lyytikäinen (2013) tutkivat varainsiirtoverotuksen vaikutusta muuttohalukkuuteen. Määttänen (2009) tutki omistus- ja vuokra-asumisen erilaista verokohtelua; Eerola & Määttänen (2007) tutkivat asuntotulon verotusta suhteessa liiketoiminnan pääomatulojen verotukseen.

²⁷ Rauhanen 2017: 161–163; BMF (2009) ja Thöne (2012: 17–18) käsittelevät Saksassa vuosina 2007–2009 toteutettua verotukien arviointiprojektia, jossa arvioitiin ”liikennevalomallilla” 20 suurinta verotukea, näistä 5 valikoitui säilytettäväksi, 10 kehitettäväksi ja 5 poistettavaksi. Poistettaviksi arvioitiin esimerkiksi ilta- ja viikonlopputyön verovapaat bonukset ja kerosiin energiaverovapaus. Säilytettäväksi puolestaan arvioitiin esimerkiksi yksityisten eläkejärjestelyiden verovähennys.

sia koskevassa selvityksessä vuonna 2017. Tuohon selvitykseen sisältyi suorien yritystukien lisäksi myös verotukia.²⁸ Määritettyjä edellytyksiä tullaan tutkimuksen myöhemmässä vaiheessa käyttämään kodin verotukien arviointiin luvussa 7.

Tutkimuksen kolmannessa luvussa tutkitaan lyhyesti asumisen ja varallisuuden veroja ja varainsiirtoveroa sekä niiden historiaa. Samalla paneudutaan myös asuntotulon ja kiinteistöverotuksen historiaan sekä etsitään kansainvälisiä esimerkkejä Ruotsista ja Isosta-Britanniasta.

Neljännessä luvussa tutkitaan kodin verotukia Suomessa. Jokaisen verotuen kohdalla tutkitaan verotuen lähtökohtia ja historiallista kehitystä. Historian tunteminen auttaa ymmärtämään nykyisen oikeustilan erilaisia vivahteita. Jo vuoden 1943 tulo- ja omaisuusverolaissa satunnaiset myyntivoitot olivat verovapaita, jos kiinteä omaisuus oli ollut myyjän hallussa yli 5 vuotta ja irtain omaisuus yli 10 vuotta. Oman asunnon luovutusvoitto säädettiin verovapaaksi vuonna 1972 yhden vuoden asumisajan jälkeen ja vuonna 1990 kahden vuoden asumisajan jälkeen. Sen jälkeen verovapautta on sovellettu laajasti erilaisissa tilanteissa. Suomen lisäksi tutkitaan Ruotsin lainsäädäntöä. Suomen verotuksesta poiketen oman asunnon luovutusvoitot eivät ole Ruotsissa verovapaita, vaan luovutusvoittoveron maksua voi lykätä. Lykkäyssäännösten on katsottu olleen ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, ja Ruotsissa on kansallista lainsäädäntöä muokattu EU-oikeuden mukaiseksi mahdollistamalla lykkäyksen saaminen asunnonvaihdostilanteissa myös, mikäli uusi asunto sijaitsee ETA-alueella. Ruotsin lainsäädännön muita vertailumaita laajempi tutkiminen on perusteltua, koska historian saatossa juuri Ruotsin lainsäädäntö on eniten vaikuttanut Suomen lainsäädännön kehitykseen.

Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus on ollut voimassa vuodesta 1997 lähtien. Varainsiirtoveron juuret ovat kuitenkin leimaverossa, johon säädettiin ensiasunnon verovapaus vuonna 1991. Verovapaus pohjautui vahvasti tuloverotukseen aiemmin vuonna 1989 säädettyyn asuntovähennykseen, joka myöhemmin muuttui vaihtoehtoiseksi korkovähennyksen kanssa ja vaikutti verotuksessa aina vuoteen 2000 saakka.

Asuntovelkojen korkovähennyksen historiaa tutkitaan vuoden 1943 TOL:ista lähtien. Rajaus on tutkimustaloudellinen. Vuoden 1943 TOL:ssa velkojen korot olivat vähennyskelpoisia. Vähennystä rajoitettiin osittain vuosina 1975–1991. Vuoden 1992 TVL:n mukaan asuntovelkojen korot sai vähentää kokonaisuudessaan pääomatuloista, ja vasta vuodesta 2012 lähtien vähennysoikeutta alettiin taas rajoittaa. Vuonna 2021 asuntovelkojen koroista vähennyskelpoista on 10 prosenttia, ja

²⁸ TEM 2017.

vuonna 2022 vähennyskelpoista on 5 prosenttia. Vähennysoikeus lakkaa vuonna 2023.

Asuntoedun verotuksen tutkiminen rajautuu myös tutkimustaloudellisista syistä vuoden 1943 TOL:iin. Kiinteistöjä rasitti asuntoedun verottamisen lisäksi myös kunnallinen harkintaverotus. Asuntotulon verotus ja kunnallinen kiinteistöjen harkintaverotus päättyivät vasta kun kiinteistöverotus aloitettiin vuonna 1992. Laskennallisen asuntotulon verovapauden tilastoiminen verotuksena toteutettiin kiinteistöverotuksen käyttöönottamiseen saakka tuottoarvomenetelmällä ja vähentämällä tulosta asuntovelkojen korot. Vastaavantyyppistä laskentatapaa näyttäisi noudatetun vuoteen 2009 saakka, jolloin siirryttiin käyttämään nettovuokraan perustuvaa asuntotulon laskentamenetelmää.

Tutkimuksen viidennessä luvussa tutkitaan kotitalousvähennystä Suomessa, sitä edeltävää verotus- ja yritysmallin kokeilua sekä vähennystä rajat ylittävissä tilanteissa ja kansallisen ja EU-oikeuden välisiä jännitteitä, joiden vuoksi lainsäädäntöä on korjattu EU-oikeuden mukaiseksi. Lisäksi tarkastellaan lyhyesti kansainvälistä esimerkkiä Saksasta. Erilaisia kotityön tukimalleja on käytössä eri puolilla Eurooppaa. Pohjoiseurooppalainen tukimalli (Suomessa ja Ruotsissa) saattaa poiketa lähtökohdiltaan Keski- ja Etelä-Euroopan malleista siinä, että pohjoismaissa naisten kokopäiväinen työssäkäynti on ollut yleisempää ja lasten päivähoitomahdollisuudet ovat olleet paremmat kuin Keski-Euroopassa.²⁹ Viidennessä luvussa tutkitaan lisäksi kotitalousvähennystä Ruotsissa, sen tavoitteita ja Suomesta poikkeavaa verotusmenettelyä. Verotusmenettely toteutetaan laskumallin avulla, jossa verovelvollinen ei yleensä joudu maksamaan verotuen osuutta lainkaan, vaan veroviranomainen maksaa sen suoraan työn suorittajalle tai verotuki huomioidaan työnantajavelvoitteiden tilityksessä. Kotitalousvähennyksen osalta Ruotsi on pääosin seurannut Suomen kehitystä viiveellä ja ottanut kotitalousvähennyksen käyttöön vasta Suomen jälkeen. Ruotsi on kuitenkin tehnyt vähennyksestä omanlaisensa ottamalla käyttöön Suomesta poikkeavan verotusmenettelyn ja korostamalla vähennyksen ekologista merkitystä hieman aiemmin kuin Suomi.

²⁹ Morel & Carbonnier (2015: 1–3) kirjoittavat, että erilaisia kotityön tukimalleja on kehitetty ainakin Ranskassa, Saksassa, Belgiassa ja Itävallassa, joissa tuki on hoitotyön lisäksi kattanut muitakin samantyyppisiä kotitalouspalveluita. Isossa-Britanniassa, Espanjassa ja Italiassa puolestaan tuki on kattanut ainoastaan hoitotyötä. Manner- ja Pohjois-Euroopassa tukimallit ovat paitsi olleet osana vastaamassa kasvavaan hoivan tarpeeseen myös edesauttaneet erityisten kotityömarkkinoiden syntymistä. Eroja eri maiden välillä on myös työntekijöiden palkoissa ja sosiaaliturvassa. Huomattavaa on, että usein naiset Keski- ja Etelä-Euroopassa ovat työskennelleet osa-aikaisesti vain aamupäivisin, kun lapset ovat olleet päivähoitossa tai koulussa.

Kuudennessa luvussa tutkitaan verotukien laskentaa ja vaikutuksia. Luku painotuu VM:n raporttien ilmoittamien verotulon menetysten ja muiden tilastotietojen analysointiin. Tutkimuksen vaikutusanalyysit perustuvat taloustieteilijöiden tekemiin tutkimuksiin. Tämän tutkimuksen puitteissa ei ole tehty taloustieteellisiä laskelmia, lukuun ottamatta kirjallisuudesta poimitulla menetelmällä laskettua kotitalousvähennyksen avulla saavutettujen työpaikkojen lukumäärää koskevaa laskelmaa. Kotitalousvähennyksen vaikutukset työllisyyden lisääntymiseen ja kotitalouspalveluiden kysynnän kasvattamiseen ovat osittain ristiriitaisia. Osa tutkimuksista osoittaisi, että vähennyksellä ei olisi vaikutusta kotitalouspalveluiden kysyntään, mutta osa tutkimuksista näyttäisi osoittavan, että vaikutukset työllistymiseen olisivat melko huomattavia ja vähennys jopa kokonaan rahoittaisi itsensä vähentyneinä työttömyyskorvausten ja sosiaaliturvien maksuina sekä lisääntyneinä veroina ja työnantajamaksuina.

Verotukien vaikutukset ovat paitsi taloudellisia myös sosiaalisia ja yhteiskunnallisia. Taloudellisten näkökohtien voidaan ajatella muodostavan hyvän lainsäädännön ja verojärjestelmän perustan. Saavutettujen hyötyjen tulee olla järkevässä suhteessa vaadittavien taloudellisten resurssien kanssa. Vaikka kaikkea ei voidaakaan arvottaa pelkkien taloudellisten näkökohtien perusteella, voidaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaa pitää tärkeänä näkökulmana, kun harkitaan, onko normi paras yhteiskunnallinen vaikuttamiskeino jonkin ongelman ratkaisemiseksi ja ovatko taloudelliset vaikutukset määrältään sopusoinnussa ja järkevässä suhteessa lain tavoitteiden kanssa. Lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallinnan avulla voidaan varmistaa, että sääntely kustannuksineen ja vaikutuksineen tukee talouden vakautta, kilpailukykyä ja julkisen talouden kestävyttä. Taloudellisten vaikutusten hallinta myös tukee yhteiskunnallista ja sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta.³⁰

Tutkimuksen seitsemännessä luvussa esitetään tutkimuksen päätelmät, toteutetaan verotukien arviointi verotukiedellytyksiä määrittelevän mallin avulla sekä esitetään lainsäädännön kehittämisehdotuksia. Arviointi toteutetaan muun tutkimuksesta esiin nousevan pohdinnan osana, mistä johtuen arvioinnin antamia pistemääriä ei suoraan voida soveltaa tutkimuksesta nousevien lainsäädännön kehittämisehdotusten pohjaksi. Luvuista 7.2.3, 7.3.2 ja 7.6.3 löytyvät kokonaisarvion pistemäärät toimivat ainoastaan suuntaa antavina arviointityökaluina. Pistemääristä ei siten voida suoraan johtaa toimintaehdotuksia, vaan verotukien kehittämisehdotukset nousevat laajasti tutkimuskokonaisuudesta.

³⁰ VM 2006: 25–26.

Oman asunnon laajan verovapauden oikeutusta pohditaan muiden maiden verotuksen tutkimuksen pohjalta. Tässä yhteydessä pohditaan myös pääomatuloverotuksen laajempaa uudistamista. Ensiasunnon varainsiirtoverovapauden edellytykset ovat epäselviä, mikä johtaa ongelmiin itseverotuksena toteutettavassa verotusmuodossa. Asumisen varainsiirtoverotuksen alentamista olisi syytä harkita, koska veroa on pidetty haitallisena ja muuttamista hidastavana verona. Ensiasunnon tutkimuotoja olisi syytä tarkastella kokonaisuutena siinä vaiheessa, kun asunovelkojen korkovähennys ja sen myötä ensiasunnon ostajan korotettu alijäämähyvyitys poistuvat verotuksesta vuonna 2023.

Asunovelkojen korkovähennyksen poistaminen on kokonaisuudessaan ollut onnistunut lainsäädäntötoimi, ja esimerkkinä se osoittaa, että verotukien poistaminen on mahdollista, mutta vaatii pitkän siirtymäajan. Siirtymää on auttanut myös suotuista suhdannetilanne. Asuntotulon verovapautta ei ole ollut lainsäädännössä määriteltynä enää 30 vuoteen. Pitkän ajanjakson aikana veronmaksajien ajattelu on muuttunut tulokäsitteen osalta erilaiseksi, eikä varallisuuden tai varallisuuden tuottaman realisoitumattoman tulon verottamista pidetä enää mahdollisena. Suomen verotuksessa varallisuuden verottaminen rajoittuu ainoastaan perintö- ja lahjaverotukseen ja kiinteistöveroon. Tätä käytäntöä ei ole suotavaa muuttaa. Myös verotukien turhaa tilastoimista tulisi välttää. Virallisilla tilastoilla ei pitäisi luoda tilastoharhaa veromuodosta, jota ei todellisuudessa ole mahdollista toteuttaa. Kotitalousvähennyksen kehittämistoimenpiteet ovat käynnissä, ja vuoden 2022 alusta lähtien öljylämmityksestä luopumista ja kotitalous- ja hoivatyötä tuetaan korotetulla kotitalousvähennyksellä. Uudistukset ovat määräaikaaisia ja niiden vaikutuksia tulisi tutkia jo kokeilujen aikana siten, että tulokset olisivat käytettävissä jo kokeilujen päättyessä tai pian sen jälkeen.

1.3 Tutkimuskohdetta sivuavia muita tukia

1.3.1 Asuminen ja rakentaminen

Kodin tukiin voidaan rinnastaa tässä tutkimuksessa tutkittavien tukien lisäksi muitakin tukia. Kiinteistöverotukseen liittyy vakituisten asuinrakennusten alennettu kiinteistöverokanta, joka on suuruudeltaan 754 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja muodostaa verotukikokonaisuudesta vajaan 3 prosenttia. Kiinteistöverotuksen verotukia tarkasteltaessa havaitaan myös, että asuinrakennusten alennettu kiinteistöverokanta kompensoituu osittain eräiden rakennusten (mm. voimalai-

tokset) yleistä korkeampien verokantojen avulla³¹. Veropoikkeukset, joiden vaikutuksesta verotus on normaaliverotusta korkeampaa, ovat *verosanktioita*. Raportoinnissa ne näkyvät luonnollisestikin negatiivisina verotuen arvoina (*negatiivinen verotuki, negative tax expenditure, tax sanction, tax penalty*). Verosanktioiden avulla pyritään vähentämään (esimerkiksi terveydelle tai ympäristölle) vahingollista käyttäytymistä.³² Myrskyn ja Ossan määritelmä verosanktiolle poikkeaa hieman edellisestä. He kirjoittavat verosanktion tarkoittavan sitä, että veronalaisen tulon hankkimisesta aiheutunutta menoa ei hyväksytä täysimääräisesti vähennettäväksi vaan määritetään se elantomenoksi ja jätetään vähentämättä³³.

Suomalaisessa keskustelussa käsitteeseen verosanktio saattaa liittyä rangaistuksen luonteinen vivahde. Verosanktioina voidaan ymmärtää myös yhteiskunnassa tapahtuvaa haitallista käyttäytymistä rajoittamaan pyrkivät ”haitta- tai terveysverot”, kuten makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmistevero, joka oli Suomessa voimassa vuosina 2011–2016. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa tuodaan esille terveyttä edistävien verojen (tupakka-, alkoholi- ja virvoitusjuomaverot) korottaminen ja uuden terveyttä edistävän veron selvittäminen (kohdistuisi esimerkiksi sokeriin)³⁴. Joskus verosanktio-nimityksen voidaan ajatella viittaavan myös veronkorotukseen. Se ei kuitenkaan vastaa sanan merkitystä verotukikeskustelussa, jossa sillä tarkoitetaan ainoastaan voimassa olevaa verosääntöä, joka ei vähennä vaan lisää verotuloa ja mahdollisesti ohjaa verovelvollisia välttämään haitallista käyttäytymistä.

Kiinteistöverotus on varainverotusta, joka muodostaa tulo- ja varainsiirtoverotuksesta erillisen verokokonaisuutensa. Kiinteistöveroä käsitellään tutkimuksessa siltä osin kuin sen on ajateltu korvaavan asuntotulon verotusta. Kiinteistöveroä on peritty vuodesta 1993 lähtien. Se säädettiin korvaamaan aiempaa kiinteistöjen harkintaverotusta, asuntotulon verotusta, katumaksua ja manttaalimaksua. Kun asuntoetua tai asuntotuloa verotettiin, siitä katsottiin muodostuvan tuloverotuksen mukaista tuloa, jota verotettiin tuloverotuksen sääntöjen mukaisesti. Kunnallinen harkintaverotus kohdistui myös kiinteistöihin. Nykyinen kunnallinen kiinteistövero korvaa aiempaa kunnallista kiinteistöjen harkintaverotusta. Valtiolla maksettava vero kiinteistöistä ja asunnoista päättyi kiinteistöverotuksen voimaan tullessa. Valtiollinen kiinteistövero on edelleen käytössä esimerkiksi Ruotsissa, mutta nykymuodossaan se on siellä vaihtoehtoinen kunnallisen veron kanssa.

³¹ VM raportti 2020: 10.

³² Määttä 2012: 37.

³³ Myrsky & Ossa (1995: 15).

³⁴ VN 2019: 2.

Kunnallinen vero koskee Ruotsissa asuinrakennuksia ja valtiollinen vero koskee sellaisia kiinteistöjä tai rakentamattomia tontteja, joita ei käytetä asumiseen.

Koteja voidaan tukea myös verotuksesta riippumattomasti. Vakituisen asunnon hankintaan saa lainalle valtioneuvoston ja pankeista asuntolainaa usein paremmilla ehdoilla kuin muita lainoja. On myös erilaisia avustuksia, kuten energia- ja korjausavustuksia, joilla tuetaan asunnon korjauksia. Ennen kotitalousvähennyksen säätämistä kokeiltiin Suomessa rinnakkain verotukea ja suoraa tukea kotitalouksille. Vertailun jälkeen päädyttiin tukemaan kotitaloustyötä verotuen avulla. Malli, jossa maksettiin suoraa tukea kotitaloustyötä tekeväälle yritykselle, ei ollut hallinnollisesti riittävän tehokas³⁵.

Kodin verotukia voidaan verrata kotia hyödyttäviin suoriin tukiin, joita maksavat lähinnä Kela (Kansaneläkelaitos) ja kunnat. TVL 92 §:n mukaisesti sosiaalietuudet ovat verovapaita.³⁶ Rakentamiseen ja korjausrakentamiseen liittyviä avustuksia maksavat Asuntojen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) sekä Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STEA). Kelan mukaan asumisen tukien kokonaisuus on noin 2,3 miljardia euroa vuosittain.³⁷ Kela ei kuitenkaan laske toimeentulotukea asumisen tueksi, vaikka sitä voidaan myöntää asumisen kustannusten perusteella. Asumistuki koostuu yleisestä asumistuesta, eläkkeensaajan asumistuesta, opintotuen asumislisästä ja sotilasavustuksen asumisavustuksesta. Näistä yleinen asumistuki ja eläkkeensaajan asumistuki kattavat valtaosan. Hoidontarpeeseen vastaavia suoria tukia ovat lastenhoidon tuet, lapsilisä, vammais- ja hoitotuet sekä omaishoidontuki.

Asumistukea maksetaan pääosin vuokra-asunnoissa asuville, mutta myös omistusasunnoissa asuvat voivat sitä hakea ja saada. Asumistukea haetaan asumiskustannusten perusteella, ja se on tulosidonnainen. Asumistukea maksettiin vuonna 2020 noin 2,2 miljardia euroa (Taulukko 3).

Myös toimeentulotuella katetaan merkittävässä määrin asumiskustannuksia. Toimeentulotuki on viime sijaisin tuki, jota voi saada henkilö tai perhe, jonka tulot ja varat eivät riitä välttämättömiin jokapäiväisiin menoihin, kuten asumiseen, ruokaan ja lääkkeisiin. Sen myöntämiseksi laaditaan laskelma tuloista ja menoista. Ennen tuen saantia selvitetään myös mahdollisuus saada muita tukia. Kelan mak-

³⁵ HE 140/2000 vp: 2; VaVM 26/2000 vp: 3.

³⁶ TVL 92 §:n 5 kohdan mukaan lapsilisä, 6 kohdan mukaan vammaistuki ja eläkettä saavan hoitotuki, 15 kohdan mukaan asumistuet ja 22 kohdan mukaan toimeentulotuki eivät ole veronalaista tuloa.

³⁷ Kela 2020: 7.

saman perustoimeentulotuen lisäksi kunnat maksavat harkinnanvaraista täydentävää ja ehkäisevää toimeentulotukea niille, jotka tarvitsevat tukea perustoimeentulotuen lisäksi. Täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea voi saada esimerkiksi lasten harrastusmenoihin, huonekalujen ostamiseen tai pesukoneen hankkimiseen rikkoutuneen tilalle. Ehkäisevän toimeentulotuen tarkoituksena on ehkäistä syrjäytymistä tai pitkäaikaista riippuvuutta toimeentulotuesta. Ehkäisevää toimeentulotukea maksetaan erityisesti äkillisissä toimeentuloa heikentävissä tilanteissa. Myös täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki voivat kattaa asumismenoja.³⁸ Perustoimeentulotukea maksettiin 784 miljoonaa euroa vuonna 2020. Yhteensä nämä asumiskustannuksia kattavat tuet (asumistuki ja perustoimeentulotuki) muodostavat noin 3 miljardin euron menoerän valtion budjettiin.³⁹

Asumisen ja kodin tukia ovat myös rakentamisen ja korjausrakentamisen tuet. ARA kehittää kestävästä, laadukasta ja kohtuuhintaista asumista. Se valvoo ja ohjaa asuntoyhtiöitä, jotta valtiontuki kohdistuu oikein. Se myös hallinnoi, ohjaa ja kehittää olemassa olevan ARA-asuntokannan käyttöä. ARAn tuet jakautuvat erillisiin tukiihin, joita ovat muun muassa korkotuki sekä rakentamis- ja korjausavustukset. STEA pyrkii muiden tehtäviensä ohella parantamaan erityisryhmien asumismahdollisuuksia ja poistamaan asunnottomuutta. Se jakaa Veikkauksen tuottoja valtionapuna. ARA- ja STEA-avustuksia haetaan erillisten hakumenettelyjen mukaisesti. STEA-avustuksia ei myönnetä yksityishenkilöille vaan ainoastaan erilaisille toimijoille, kuten yhdistyksille, yhteisöille tai säätiöille.⁴⁰ Taulukossa 3 esittää asumiseen liittyvien avustusten määrä ja jakautuminen. ARA- ja STEA-avustukset ovat rinnakkaisia tukia myös kotitalousvähennyksen kanssa siten, että kotitalousvähennystä ei voi saada välittömästi samojen kustannusten perusteella kuin on saatu kyseisiä avustuksia.

Kiinteistön luovutus on Suomessa arvonlisäverolain (AVL 30.12.1993/1501) 27 §:n mukaisesti arvonlisäverotonta. Kiinteistön luovutushinnasta ei tilitetä arvonlisäveroa, eikä kiinteistöön liittyvistä kustannuksista voi tehdä vähennystä. Pääsääntöisesti myös rakennuksen vuokraus on arvonlisäverotonta. Kiinteistöjen arvonlisäverovapautta ei varsinaisesti voitane pitää verotukena. Sen syy on paremminkin hallinnollinen kuin asumisen tukeminen.⁴¹

³⁸ Kela 2021b. Toimeentulotuki.

³⁹ Kelan asumistukitilasto 2020: 7.

⁴⁰ ARA 2021; STEA 2021.

⁴¹ Vrt. Rauhanen (2015: 384), joka huomauttaa, että suuri osa kiinteistön luovuttajista ei ole arvonlisäverovelvollisia, joten veron tilittämisestä muodostuisi merkittävä hallinnollinen ongelma.

Hotelli- ja majoitustoiminta on kuitenkin arvonlisäverollista, mikäli sitä tuottaa elinkeinonharjoittaja. Majoitustoiminnan myyntiin sovelletaan 10 prosentin arvonlisäverokantaa yleisen 24 prosentin verokannan sijasta. Majoitusmyyntiin kiinteästi liittyvien aterioiden myyminen on yleisen 24 prosentin verokannan alaista. Yksityishenkilön harjoittama kesämökin vuokraaminen kalustettunakin on yleissäännön mukaisesti arvonlisäverotonta. Urakkasopimuksen mukaisesti (avaimet käteen -periaatteella) rakennuksen luovuttaminen ei ole kiinteistön myyntiä, vaan rakentamispalvelun myyntiä, joka on arvonlisäverollista.⁴²

Rakentamispalvelut ovat arvonlisäverollisia, mutta niihin sovelletaan käännettyä verovelvollisuutta. Käännetty verovelvollisuus tarkoittaa, että palvelun ostaja on myyjän sijasta arvonlisäverovelvollinen. Säännöstä sovelletaan, jos ostaja on elinkeinonharjoittaja. Sitä sovelletaan myös työvoiman vuokraukseen. Säännöksen tarkoituksena on estää rakentamispalvelun ostajaa vähentämästä arvonlisäveroa, jonka myyjä olisi merkinnyt laskulle mutta jonka hän kuitenkin jättäisi tilittämättä valtiolle. Rakentamisalalle tyypillisten aliurakointiketjujen osalta käännetty arvonlisäverovelvollisuus tarkoittaa, että aliurakoitsijat eivät suorita rakentamispalvelun myynneistään arvonlisäveroa, vaan veron suorittaa ostaja. Tämä tarkoittaa, että pääurakoitsija suorittaa veron koko urakkahinnan osalta. Käännettyä verovelvollisuussäännöstä on tarkoitettu sovellettavaksi rakentamisalalla laajasti. Säännöksen yhteiskunnallisena tavoitteena on vähentää rakennusallalle tyypillistä harmaata taloutta.⁴³

Edellä kuvatut rakentamispalvelut sekä kiinteistönhoito, kiinteistön puhtaanapito ja kiinteistön talous- ja hallintopalvelut luokitellaan kiinteistöhallintapalveluiksi⁴⁴, joiden myyminen on arvonlisäverollista. Arvonlisäverolli-

⁴² Kallio, Korpelainen & Nielsen 2015: 14–21, 73.

⁴³ Huhtala & Sorvanto (2011: 15–19, 36–37, 42) ostajan tulee olla elinkeinonharjoittaja, joka säännöllisesti tarjoaa rakentamispalveluita tai vuokraa työvoimaa rakentamispalveluita varten tai harjoittaa omaan lukuun rakentamista tai myy edelleen kyseisen palvelun toiselle elinkeinonharjoittajalle. Käännettyä arvonlisäverovelvollisuutta ei kuitenkaan sovelleta, jos rakentamispalveluita myydään esimerkiksi asunto-osakeyhtiölle, joka ei itse myy kyseisiä palveluita. Yksityishenkilöille tapahtuva myynti on myös käännetyn arvonlisäverovelvollisuuden ulkopuolella. Ks. Rakentamisen arvonlisäverotuksesta myös Kuusala & Sainio 2018.

⁴⁴ Kiinteistöhallintapalvelun käsite tulee ALV 32 §:stä. Aittoniemi (2015: 105) mainitsee Pikkujämsän (2001: 467) puhuvan myös kiinteistönhoidosta. Käsite kattaa aiemmin hyvinkin yleiset talonmiehen tehtävät. vrt. Verohallinto (2019. Kohta 2.1), jossa myös määritellään kiinteistöhallintapalvelun oman käytön soveltamisalaa.

suus olisi teoreettisesti mahdollista välttää käyttämällä palveluiden tuottamiseen omaa palkattua työvoimaa. Tämän välttämiseksi kiinteistöhallintayritysten oma käyttö on säädetty arvonlisäverolliseksi. Säädöksen tarkoituksena on estää kaikenlaisten kilpailuvääristymien syntyminen sekä lisätä verotuksen neutraalisuutta. Kiinteistöhallintapalveluiden oma käyttö on verollista, vaikka palveluita ei myytäisi lainkaan ulospäin. Tämä oman käytön veron tilittäminen koskee erityisesti arvonlisäverotonta toimintaa harjoittavia yrityksiä, kuten yksityissairaaloita, lääkärikeskuksia, pankkeja ja vakuutuslaitoksia.⁴⁵

1.3.2 Lastenhoito ja iäkkäiden hoiva-apu

Kelan maksamia lastenhoidon tukia ovat kotihoidon tuki, yksityisen hoidon tuki, osittainen hoitoraha ja joustava hoitoraha. Vuonna 2020 näitä tukia on maksettu 340 miljoonaa euroa, keskimäärin 403 euroa kuukaudessa saajaa kohden. Yhdelle tuensaajalle voidaan maksaa tukea useasta lapsesta. Kotihoidon tukea tai yksityisen hoidon tukea maksetaan alle 3-vuotiaan lapsen hoidosta, mikäli lapsi ei ole kunnallisessa päivähoitossa. Yksityisen hoidon tukea hakee lapsen vanhempi tai huoltaja, mutta tuki maksetaan yksityiselle hoitajalle tai varhaiskasvatuksen tuottajalle. Osittaista tai joustavaa hoitorahaa maksetaan niille vanhemmille, joiden työaika on enintään 30 tuntia viikossa. Joustavaa hoitorahaa maksetaan alle 3-vuotiaasta lapsesta ja osittaista hoitorahaa sellaisesta lapsesta, joka on ensimmäisellä tai toisella luokalla peruskoulussa. Joustavaa hoitorahaa voi saada, vaikka lapsi olisi kunnallisessa päivähoitossa tai saisi yksityisen hoidon tukea.⁴⁶

Lapsilisä kattaa lapsesta aiheutuneita kuluja. Sitä maksetaan jokaisesta alle 17-vuotiaasta lapsesta lapsen huoltajalle. Lapsilisä on verotonta tuloa, ja sitä maksettiin noin 1,4 miljardia euroa vuonna 2020, keskimäärin 110 euroa kuukaudessa yhtä lasta kohden.⁴⁷ VM:n raportin mukaan lapsilisien verovapaus aiheuttaa 490 miljoonan euron verotulon menetyksen vuosittain.⁴⁸ Tarkastelukulma siis vaikuttaa siihen, kuinka suureksi tuen aiheuttama menoerä arvioidaan. Samalla tavalla voitaisiin toki tarkastella muitakin verottomia tukia ja arvioida, kuinka paljon nii-

⁴⁵ Kallio, Korpelainen & Nielsen 2015: 101–102. Kiinteistöjen ja rakentamisen arvonlisäverotuksesta vrt. myös Äärilä, Nyrhinen, Hyttinen & Lamppu (2017: 579–669). He kuvailevat myös (2017: 620), että jos rakennuttajaliike ostaa kiinteistön, saneeraa sen ja myöhemmin myy, on peruskorjatun kiinteistön myynti arvonlisäverotonta, mutta myyjäyritykselle määrätty kuitenkin maksettavaksi arvonlisävero oman käytön osalta.

⁴⁶ Kela 2021a. Lapsiperheet.

⁴⁷ Kela 2021. Lapsiperheet.

⁴⁸ VM raportti 2020: 5.

den muuttaminen veronalaisiksi voisi tuoda lisää verotuloja. Mutta sellainen tarkastelutapa ei liene järkevä, koska siinä unohdetaan tuen ensisijainen tukemistarcoitus. Veron periminen vain kierrättää pääomia valtiolta kansalaiselle ja takaisin valtion kassaan.

Eläkkeensaajan hoitotukea on mahdollista saada kokopäiväisen eläkeläisen, jolla on lääkärin toteama vamma tai sairaus ja joka tarvitsee vamman tai sairauden perusteella apua tai ohjausta ja jonka toimintakyky on heikentynyt vähintään vuoden ajaksi. Eläkkeensaajan hoitotuki on porrastettu kolmeen tasoon. Perustuen voi saada, kun tarvitsee apua tai ohjausta viikoittain. Korotetun hoitotuen voi saada, jos tarvitsee apua joka päivä henkilökohtaisissa toiminnoissaan, ja ylimmän hoitotuen saa henkilö, joka tarvitsee ympärivuorokautista hoitoa ja huolenpitoa.⁴⁹ Usein ylimmän hoitotuen saajat asuvat palveluasunnoissa tai muissa hoitolaitoksissa. Myös eläkkeensaajan hoitotuki on verotonta tuloa. Eläkkeensaajan hoitotuki on merkittävä suora tuki eläkeläisille. Sitä maksettiin yhteensä 437 miljoonaa euroa vuonna 2020.⁵⁰

Vammaistuki on jaettu alle 16-vuotiaan vammaistukeen ja yli 16-vuotiaan vammaistukeen. Vammaistukea voi saada sellainen lapsi tai aikuinen, joka tarvitsee sairautensa vuoksi hoitoa, huolenpitoa tai kuntoutusta tavanomaista enemmän. Myös vammaistuki on kolmiportainen: perustuki, korotettu tuki ja ylin tuki. Vammaistuen kriteerit ovat samankaltaiset kuin eläkkeensaajan hoitotuessa.⁵¹ Vammaistukia maksettiin noin 117 miljoonaa euroa vuonna 2020.⁵²

Omaishoidontukea maksavat kunnat harkinnanvaraisesti omaishoitajalle, joka on tehnyt kunnan kanssa omaishoitosopimuksen sairaan tai vammaisen omaisensa hoidosta. Omaishoitajan tehtävänä on pitää huolta sairaasta, vammaisesta tai ikääntyvästä läheisestään täysipäiväisesti tai esimerkiksi työnsä ohella. Omaishoidon tarkoituksena on korvata laitoshoidoa ja viivästyttää sen alkamista. Omaishoidon tuki on palkkatuloa, lakisääteisesti vähintään 300 euroa kuukaudessa, mutta kunnat maksavat sitä määrärahojensa puitteissa. Omaishoitosopimuksen perusteella omaishoitajalla on oikeus myös vapaapäiviin (3 vuorokautta kuukaudessa), jolloin kunta on velvollinen järjestämään hoidettavan hoidon esimerkiksi palvelusetelin avulla.⁵³

⁴⁹ Kela 2021. Eläkeläiset.

⁵⁰ Kela 2021b.

⁵¹ Kela 2021a. Vammaistuet.

⁵² Kela 2021b.

⁵³ Omaishoitajaliitto 2021.

Omaishoidontuki on erityisesti korvausta tehdystä hoitotyöstä, palkkatuloa; sitä ei voi täysin rinnastaa nyt käsiteltäviin tukemistarkoituksessa maksettaviin vero- tai suoriin tukiin. Palkkatulona se on verotettavaa tuloa. Omaishoidontuki on merkityksellinen niille, jotka hoitavat vaikeasti sairaita läheisiään kotona. Useimmiten laitoshoido olisi omaishoitajuuden vaihtoehto, ja se olisi yhteiskunnan kannalta omaishoidontukea huomattavasti kalliimpi vaihtoehto.

Kelan maksamat tuet eivät estä verotukien saamista. Omaishoidontuki voi olla rinnakkainen kotitalousvähennyksen kanssa. Vähennys voidaan myöntää sellaisista ulkopuolisen tekemistä töistä, jotka eivät kuulu kunnan kanssa tehdyn omaishoitosopimuksen piiriin. Lisäksi on huomattava, että mikäli omaishoitajan tekemää hoivatyötä vastaava työ teetetäisiin kodin ulkopuolisella työntekijällä tai ostettaisiin hoivapalveluna, se olisi kotitalousvähennykseen oikeuttavaa työtä. ARA- ja STEA-avustuksetkin ovat rinnakkaisia tukia kotitalousvähennyksen kanssa siten, että kotitalousvähennystä ei voi saada välittömästi samojen rakennustyön kustannusten perusteella kuin on saatu avustusta. Verotukien ja suorien tukien ero on siinä, että verotuki myönnetään verotuksessa, eikä siihen välttämättä liity konkreettista maksusuoritusta vaan ainoastaan maksettavaksi tulevan veron määrän alentuminen. Verotuki konkretisoituu joko ennakonpidätyksen pienentymisenä, tyhjänä verotuspäätöksenä tai kerran vuodessa maksettavana veronpalautuksena. Suora tuki sen sijaan maksetaan rahana tilille yleensä kuukausittain.

Taulukko 3. Kotia hyödyttäviä etuuksia (suoria tukia).⁵⁴

	tuki/saaja /kk eur	Tuki yhteensä meur
ASUMISTUET		2 232
Yleinen asumistuki	323,85	1 566
Eläkkeensaajan asumistuki	242,86	636
Opintotuen asumislisä	968,91	14
Sotilasavustuksen asumisavustus	307,69	16
TOIMEENTULOTUKI		
Perustoimeentulotuki	156,65	784
Täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki	kunnallisia tukia	
ARA-AVUSTUKSET		141
Korkotuki		3
Korjausavustukset		30
Erityisryhmien investointiavustukset		66
Kunnallistekniikka-avustukset		13
käynnistysavustukset		26
Muut avustukset		5
STEA-AVUSTUKSET		17
Investointituet		12
Toiminta-avustukset		5
LASTENHOIDON TUET	402,53	340
Kotihoidon tuki	455,98	237
Yksityisen hoidon tuki	587,44	74
Osittainen hoitoraha	97,85	10
Joustava hoitoraha	182,64	19
LAPSILISÄ	200,60	1 375
VAMMAIS- JA HOITOTUET		554
Alle 16-vuotiaan vammaistuki		80
Yli 16-vuotiaan vammaistuki		37
Eläkkeensaajan hoitotuki		437
OMAISHOIDONTUKI	kunnallinen tuki	

⁵⁴ Kela 2021b, Kela 2020: 7. Kelan etuustiedot vuodelta 2020 sekä ARA- ja STEA-avustusten tiedot vuodelta 2019.

1.4 Tutkimusmenetelmä

1.4.1 Veropoliittinen lähestymistapa

Tämä on vero-oikeudellinen tutkimus, jossa verotusta tutkitaan yhdistämällä oikeusdogmaattista ja veropoliittista tutkimusotetta. Tässä tutkitaan lain sisältöä ja tavoitteita oikeusdogmaattisen menetelmän avulla sekä lain vaikutuksia ja tavoiteltavaa ihanteellisinta verotuksen oikeustilaa taloustieteellisen ja veropoliittisen menetelmän avulla. Lainopillinen tutkimus on lain sisällön tulkintaa ja systematisointia. Tutkimuksessa ei kuitenkaan rajoituta vain voimassa olevan oikeuden sisältöön, kuten perinteisimmässä lainopissa, vaan paneudutaan myös verotukien tavoitteenasetteluun sekä näiden tukien vaikutuksiin yhteiskuntaan.

Veropolitiikassa verolainsäädäntöä tutkitaan ilmiönä, joka muuttuu ajan mittaan. Siinä analysoidaan kulloinkin voimassa olevaa lainsäädäntöä ja parasta mahdollista saavutettavissa olevaa lainsäädäntöä sekä niiden eroja. Analyysin pohjalta on mahdollista esittää perusteltuja lainsäädäntöehdotuksia.⁵⁵ Veropolitiikan tavoitteena on verotuksen arviointi ja kehittäminen. Veropoliittisen tutkimuksen ja toiminnan tarkoituksena on tavoitteisiinsa nähden tarkoituksenmukaisen verojärjestelmän luominen ja ylläpito.⁵⁶ Veropolitiikan tavoitteellisuus nousee esiin jo termin metodisessa määrittelyssä. Veropoliittisen tutkimuksen avulla yhteiskuntaa pyritään ohjaamaan kohti parhainta ja ihanteellisinta verotusta. Verotukien tutkimuksessa korostuvat verotuksen ei-fiskaaliset tavoitteet. Tämä johtuu tietenkin siitä, että verotuki on tietoisesti tukemistarkoituksessa muodostettu poikkeus normiveropohjaan perustuvasta verotuksesta. Verotukitutkimuksessakaan ei pidä unohtaa verotuksen pääasiallisinta tavoitetta: fiskaalisuutta. Verotuet ja lainsäädäntö kokonaisuudessaan on ymmärrettävä välineeksi haluttujen tavoitteiden aikaansaamiselle⁵⁷.

Verotukia koskeva lainsäädäntö on joustavaa, minkä vuoksi lain sisältö pohjautuu huomattavassa määrin oikeuskäytäntöön. Veropoliittisessa tutkimuksessa oikeuskäytäntö alistetaan kriittisen tarkastelun kohteeksi ja arvioidaan, ovatko ratkaisut

⁵⁵ Myrsky 2013: 5.

⁵⁶ Niskakangas 2012: 16.

⁵⁷ Määttä 2013: 7. Veropoliittisen tutkimuksen instrumentaalisuudella tarkoitetaan, että tutkimuksessa pyritään arvioimaan, onko verolainsäädäntö saavuttanut sille asetetut tavoitteensa.

veropoliittisesti perusteltuja vai olisiko lainsäädäntöä tarpeen korjata.⁵⁸ Taloustieteellistä argumentaatiota voidaan käyttää apuna myös lainopillisessa tulkinnassa, jolloin sen painoarvo oikeuslähteenä on perinteisesti ollut sallittujen oikeuslähteiden joukossa. Taloustieteellisiä perusteluja voidaan käyttää ratkaisun perusteluina, mikäli laki, lain esityöt ja oikeuskäytäntö eivät anna kulloinkin kyseessä olevaan oikeustapaukseen ratkaisua.⁵⁹

Perinteisesti on eroteltu voimassa olevaa lakia tutkiva lainoppi ja vaihtoehtoisia lainsäädäntöratkaisuja koskeva oikeuspoliittinen *de lege ferenda* -tutkimus toisistaan. Timonen kuitenkin kritisoi tätä erottelua ja toteaa, että erilaisten tutkimustapojen välistä rajaa olisi liudennettava, ellei se olisi jopa kokonaan hävitettävä, jotta kunnollinen *law and economics* -tutkimus olisi mahdollista. Tällainen ”liudentaminen” lähestyy angloamerikkalaista *common law* -oikeuskäsitystä, jossa lainsoveltaja (tuomari) osittain tapauskohtaisesti luo uusia oikeusnormeja käyttäen ratkaisuperusteena ennakkotapausten lisäksi muun muassa talousoikeudellista argumentointia. Timonen käyttää tieteenalasta nimitystä *law and economics* suomenkielisen termin ”oikeustaloustiede” sijasta. Hänen mukaansa *and*-sana erityisesti korostaa kahden tieteenalan välineiden ja tietovarantojen yhdistämistä ja käyttämistä ongelman ratkaisuehdotusten laatimiseksi ja vaikutusten arvioimiseksi.⁶⁰

Oikeuspolitiikassa keskitytään siihen, miten lainsäädäntöä voidaan käyttää keinona ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia. Veropolitiikka on yksi oikeuspolitiikan keino, joka käyttää verotusta ratkaistakseen yhteiskunnallisia ongelmia. Veropoliittinen *de lege ferenda* -tutkimus paneutuu verotukseen ja

⁵⁸ Määttä 2007: 11.

⁵⁹ Verolain tulkinnasta ks. Myrsky & Ossa 1995; Myrsky & Voutilainen 2014; Määttä 2014; Myrsky & Svensk 2016 ja laintulkinnasta Aarnio 1989.

⁶⁰ Timonen 1996: 131–132. Myös Siltala (2003: 131) pitää Timosen tavoin oikeuspoliittista ja oikeudellista *de lege ferenda* -tutkimusta synonyymeinä. Ervasti (2006: 31) kiinnittää huomiota Aarnion (1983: 233–236) oikeuspoliittisen tutkimuksen määrittelyyn, jonka mukaan tutkimus voidaan luonnehtia oikeuspoliittiseksi, jos 1) sen tarkoituksena on tuottaa lainvalmistelun suunnittelussa tarvittavaa tietoa tai jos 2) sen tutkimustuloksia tosiasiallisesti käytetään lainvalmistelussa tai jos 3) sen tuloksia olisi mahdollista käyttää lainvalmistelun suunnittelussa. Ervasti (1998 ja 2006: 32) puhuu empiirisestä oikeustieteestä ja oikeussosiologiasta, jotka vaikuttaisivat limittyvän lainsäädäntötutkimuksen kanssa niiltä osin, kun tutkitaan lainvalmistelua. Arviointitutkimus puolestaan käyttää yhteiskuntatutkimuksen menetelmiä arvioitaessa yhteiskunnallisten toimenpiteiden hyödyllisyyttä ja käytännössä oikeussosiologinen tutkimus on usein arviointitutkimusta.

pyrkii löytämään ihanteellisimpia verotusratkaisuja. Veropoliittinen tutkimus parhaimmillaan käyttää taloustieteen keinoja avuksi tuottaessaan tietoa erilaisista tavoista ratkaista yhteiskunnallisia ongelmia verotuksen avulla.⁶¹

Lainoppi voi veropoliittisessa tutkimuksessa toisaalta paljastaa, kuinka paljon erilaisia ongelmia lainsoveltamisessa on ilmennyt, ja toisaalta auttaa lähestymään EU-lainsäädännön ja kansallisten lakien yhteensopivuutta. Lainsoveltamisongelmat vähentävät lainsäädännön hallinnollista tehokkuutta, ja kansallisten lakien tulisi olla EU-oikeuden kanssa yhteensopivia.⁶² Kodin verotukien osalta EU-oikeuden aiheuttamia jännitteitä on havaittu esimerkiksi kotitalousvähennyksen soveltamisessa kansainvälisissä tilanteissa.

Veropoliitiikan yhteydessä Myrsky puhuu erityisestä verotuksen taloustieteestä. Siinä verotusta tarkastellaan taloudellisena ilmiönä, jolloin taloustieteen tutkimustuloksia pyritään hyödyntämään, vaikkakaan veropoliittisia ratkaisuja ei voida kokonaisuudessaan rakentaa taloustieteellisten mallien pohjalta. Taloustieteen teorit voivat kuitenkin antaa veropoliittiseen ajatteluun välineitä, joilla verotusta voidaan analysoida. Edellä mainitut tutkimusotteet ja näkökulmat eivät ole toisiinsa poissulkevia, vaan ne voivat tutkimuksessa toteutua rinnakkain. Oikeusdogmaattinen tutkimus on kuitenkin perinteisesti saanut vero-oikeudellisessa tutkimuksessa huomattavan paljon jalansijaa.⁶³ Edelleen Myrsky huomauttaa, että verotuksen dynaamisuus asettaa vero-oikeudelliselle tutkimukselle tarpeen suunnata tutkimusta enemmän kohti verojärjestelmän pysyvien ominaisuuksien ja kokonaisuuksien hallitsemista kuin yksityiskohtaisten ongelmien selvittelyyn.⁶⁴ Tässä tutkimuksessa paneudutaan oikeustilan detaljeihin siinä määrin kuin se on välttämätöntä, jotta verotukien laajuus ja soveltamisalue voidaan määritellä. Lisäksi yksityiskohtainen käsittely on tarpeen, jotta oikeuskäytännössä sovellettuun tulkintatapaan ja sen tarkoituksenmukaisuuteen voidaan ottaa kantaa. Myrsky jatkaa, että veropoliittista tutkimusta analysoitaessa tulee huomioida, että tarkoituk-

⁶¹ Myrsky (2000: 326) mainitsee Määttä (2000: 14) lainaten, että veropoliitiikan näkökulma voi olla joko suppea, jolloin tarkastellaan sitä, miten verotus soveltuu yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisukeinoksi. Tai se voi olla laaja, jolloin korostetaan sitä, että verotus on vain yksi ratkaisukeino muiden keinojen ohessa ratkaista kyseisiä ongelmia.

⁶² Määttä 2013: 7.

⁶³ Myrsky 2013: 6–8.

⁶⁴ Myrsky 1988: 4.

sena ei ole tehdä varsinaista taloustieteellistä tutkimusta, vaan käyttää taloustieteellisen tutkimuksen saavuttamia tutkimustuloksia hyödyksi veropoliittisia kannottoja laadittaessa.⁶⁵

Veropoliittinen tutkimus kokonaisuutena voidaan nähdä sääntelyteoreettisena tutkimuksena. Regulaatio- eli sääntelyteoreettinen lähestymistapa voidaan jakaa positiiviseen ja normatiiviseen tutkimukseen. Vaikutusten arvioinnissa korostuu *positiivinen, deskriptiivinen tutkimus* eli vallitsevan oikeustilan aiheuttamien vaikutusten tutkiminen⁶⁶. Deskriptiivinen tutkimus voi olla lainsäädäntövaiheessa toteutettua *ex ante* -vaikuttavuustutkimusta, jonka tuloksia käytetään lainsäädäntötyön pohjana, tai se voi olla lain säätämisen jälkeen toteutettua arvioivaa *ex post* -vaikuttavuustutkimusta. Tutkimuksen näkökulma on pääosin *ex post* -näkökulmaan painottuva. *Ex ante* -näkökulmaa käyttävät lähinnä lainsäädäntötyöhön osallistuvat ja hallituksen esityksiä laativat virkamiehet ja tutkijat.⁶⁷ Mielenkiintoinen tutkimusaihe olisi myös ennakoarviointien tutkiminen suhteessa todellisiin jälkiarvioinnissa havaittuihin vaikutuksiin. Siihen ei kuitenkaan tässä tutkimuksessa paneuduta.

Normatiivista tutkimusta tehdään lain kehittämistarpeita tunnistettaessa sekä mahdollisia uusia verotehokkaampia veroratkaisuja esitettäessä. Määttän mukaan normatiivinen tutkimus keskittyy siihen, millainen veropoliittinen ratkaisu pitäisi

⁶⁵ Myrsky (1988: 4–5) toteaa, että jos noudatetaan tiukasti vain vero-oikeudellista, veroekonomistista tai varsinaista taloustieteellistä tutkimusnäkökulmaa, vaarana on kokonaisuuden hämärtyminen. Toisaalta näkökulman laajentaminen voi aiheuttaa sen, että jokin yksityiskohta jää tarkastelussa liian vähälle huomiolle. Tämä riski on kuitenkin tarpeen ottaa. Myrsky puhuu myös realistisesta tutkimusotteesta, jolla hän viittaa tutkimukseen, jossa huomiota kiinnitetään lainsäädännön tehokkuuteen. Vastakohtana on idealistinen tutkimusote, joka keskittyy oikeuden systematisointiin ja tulkintaan. Määttän (2013: 6) mukaan veropolitiikassa ei pyritäkään tekemään varsinaista taloustiedettä, vaan ainoastaan hyödynnetään taloustieteen tutkimustuloksia. Taloustiede voi olla hyödyksi esimerkiksi arvioitaessa verotuksen tulonjakovaikutuksia.

⁶⁶ Määttä 1999: 13. Mähönen & Määttä 2002: 188–189. Määttä 2007: 7. Timonen (1996: 141–142) erottelee nimenomaan *deskriptiivisen* tutkimuksen kuvaavan voimassa olevan oikeuden vaikutuksia ja *positiivisen* tutkimuksen tutkivan ennakoiden ihmisten käyttäytymisestä erilaisissa valintatilanteissa.

⁶⁷ Patton & Sawicki 1986: 38–39. Vrt. Keinänen & Heikkilä (2017: 2); he puhuvat ennakkolisesta (*ex ante*) arvioinnista, jota tehdään lainvalmisteluvaiheessa, ja jälkikäteisestä (*ex post*) vaikutusten arvioinnista, jota tehdään lainsäädännön voimaantulon jälkeen.

omaksua ja millainen veropoliittikan painopisteen tulisi olla⁶⁸. Jotta voidaan perustellusti osoittaa lain kehittämistarpeita, on tarpeen tehdä erilaisia lain vaikuttavuutta arvioivia tutkimuksia sekä perehtyä aiempaan lakia arvioivaan tutkimuskirjallisuuteen. Joissakin yhteyksissä normatiivisuuden käsitteellä voidaan myös viitata voimassa olevaan oikeuteen ja käyttää sanaa ”normatiivinen” merkityksessä ”normin antava”. Toisaalta normatiivinen kannanotto voi olla myös ehdotus tulkinnasta tai normista, jolloin se ei viittaa voimassa olevaan oikeustilaan vaan siihen, millainen oikeustilan pitäisi olla, jotta toivottava lopputulos syntyisi.⁶⁹

Myrskyn mukaan veropoliittiseen tutkimukseen voi sisältyä myös lainsäädännön historiallista tarkastelua. Oikeushistorian tarkoituksena on tutkia lainsäädännön syntyä ja kehitystä. Säädöshistoriallisessa tarkastelussa painotusta annetaan lainsäädäntöaineiston lisäksi myös sille yhteiskunnalliselle tilanteelle, jossa lainsäädäntö on syntynyt. Menneisyyden tunteminen auttaa ymmärtämään lainsäädännön nykyhetkessäkin tapahtuvia vaikutuksia.⁷⁰ Historiallisella tarkastelulla on tässä tutkimuksessa kaksi ulottuvuutta. Toisaalta tutkitaan ja tunnistetaan eri aikoina voimassa olleita oikeustiloja, toisaalta historiallinen tarkastelu toteutuu myös veropoliittisena taloudellisiin näkökulmiin paneutuvana tutkimuksena, jossa huomio kiinnittyy erilaisten verotusratkaisujen tuottamiin taloudellisiin lopputulemiin. Husan mukaan oikeushistoriallinen tutkimus tutkii oikeussääntöjen ja oikeudellisen ajattelun menneisyyttä ja asettaa tutkimuksen osaksi laajempaa yhteiskunnallista kontekstia. Oikeushistoria pyrkii selittämään lain muuttumista yhteiskunnallisilla ja historiallisilla syillä. Eri aikakausina voimassa olleet mallit voivat toimia myös oikeusvertailun aineistona.⁷¹ Verotukilainsäädännön historiallinen tarkastelu ulottuu tässä käsillä olevassa tutkimuksessa vuoden 1943 TOL:iin. Tutkimustaloudellisista syistä tutkimusta ei ole ulotettu tätä ajankohtaa vanhempaan lainsäädäntöön. Verotukien laskentaa on Suomessa toteutettu vuodesta 1988 lähtien, ja nykyään tukien määrät lasketaan vuosittain. Pitkä aikajänne antaa tutkimukseen vertailupohjaa verotukipoliittisia ehdotuksia tehtäessä.

Veropoliittisen tutkimuksen tukena käytetään myös oikeusvertailua. Husan mukaan oikeusvertailu on lähtökohtaisesti kansainvälistä kansalliset rajat ylittävää oikeustutkimusta, joka tutkii muun muassa, millaisiin oikeudellisiin keinoihin

⁶⁸ Määttä 2007: 7. Vrt. Timonen (1996: 142–143), joka kutsuu normatiivista tutkimusotetta hyvinvoinnin tutkimukseksi ja kertoo sen tutkivan vaihtoehtoisia tilanteita luokitellen niitä parempiin ja huonompiin vaihtoehtoihin sen mukaan, miten ne toteuttavat jakopoliittista tavoitetta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Tällöin tavoitteet on otettava annettuina ja ne voivat olla joko hyväksyttäviä tai ei-hyväksyttäviä.

⁶⁹ Lankinen 2008: 31.

⁷⁰ Myrsky 2013: 6.

⁷¹ Husa 1998: 43.

muissa yhteiskunnissa on päädytty kyseisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiseksi. Oikeusvertailu toimii tietoperustan laajentajana ja pyrkii tietoisesti etsimään eroja ja yhtäläisyyksiä erilaisista oikeusjärjestyksistä. Oikeusvertailun kautta saadulle tiedolle voidaan antaa joko deskriptiivinen tai normatiivinen luonne.⁷² Deskriptiivisellä tutkimuksella viitataan vallitsevan oikeustilan tutkimiseen, normatiivinen tutkimus puolestaan suuntautuu lainsäädännön kehittämistarpeiden tunnistamiseen.

Lainsäädännön aiheuttamia tulevia käyttäytymisvaikutuksia on mahdollista arvioida erilaisilla simulaatiomallinnusmenetelmillä. Suomessa VM:n ja VATTin yhteiskäytössä on ollut niin sanottu TUJA-malli, jonka avulla lainsäädännön pitkäaikaisia dynaamisia vaikutuksia on mahdollista arvioida. Malli on kuitenkin poistumassa käytöstä puutteellisten henkilöresurssien vuoksi. Verohallinnon tietojärjestelmien uudistukset tuovat uudistustarpeita myös muihin malleihin.⁷³ Tilastokeskus ylläpitää SISU-mikrosimulointimallia, jonka avulla voidaan tehdä henkilöverotuksen ja sosiaaliturvalainsäädännön mallinnuksia. Mallin kehittelyssä ovat olleet mukana muun muassa VM ja Kansaneläkelaitos.⁷⁴ Tämän tutkimuksen puitteissa ei ole tehty mikrosimulointimallinnusta, vaan tutkimuksen aineistona on käytetty aiempien vaikuttavuusarviointien tuloksia. Tämä siksikin, että tutkimuksen fokus on ollut laajemmalla; siinä ovat painottuneet taloudellisten vaikutusten lisäksi myös muut vaikutukset sekä lainsäädännön tavoitteiden ja sisällön tutkimus.

Veropoliittista tutkimusta tukevan oikeusvertailun toteuttamiseksi tarvitaan tutkittavan valtion verotukseen kohdistuvaa lainopillista tutkimusta. Näin löydettyjä lainsäädäntömalleja voidaan käyttää normatiivisen tutkimuksen apuna. Määttä toteaa, että oikeushistorian avulla tunnistetut erilaiset oikeusmallit voidaan ymmärtää myös eräänlaisina mallintestausmahdollisuuksina, jotka eivät muutoin oikeustieteen alalla ole mahdollisia.⁷⁵ Tutkimuksessa pyritään oikeusvertailun avulla löytämään vaihtoehtoisia Suomen nykyistä verotukilainsäädäntöä kehittäviä normiehdotuksia. Husa puolestaan jatkaa, että oikeusvertailun tarkoituksena

⁷² Husa 1998: 11–20. Määttä (2013: 7) puhuu veropoliittisen tutkimuksen komparatiivisesta luonteesta esimerkiksi silloin, kun verrataan terveystaloudellisia verotuksia, kuten arvonlisäverotuksia, terveydelle haitallisten tuotteiden valmisteveroihin (ns. terveysveroihin). Ralli (1995: 45) korostaa, että lainsäädäntö uudistuu pääsääntöisesti kopiaimalla oikeusjärjestyksestä toiseen.

⁷³ Niinivaara & Viitamäki 2005: 1; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2018: 5.

⁷⁴ Tilastokeskus 2019: 3.

⁷⁵ Määttä (1999: 16) huomauttaa, että lakeja ei voi testata laboratoriossa, vaan historialliset ja eri maissa käytetyt lainsäädäntömallit tuovat arvokasta tietoa eri mallien vaikutuksista.

voi olla myös pyrkimys irtautua oman oikeusjärjestyksen asettamista rajoitteista. Voi olla tarpeen työntää syrjään ajattelumalli, jonka mukaan kansallinen oikeusjärjestys ja toimintatapa olisivat ylivoimaisesti parhaita.⁷⁶ Voidaan olettaa, että ne eivät välttämättä joka suhteessaan ole myöskään tehokkaimpia, vaan vaihtoehtoisilla toimintamalleilla saatetaan löytää entistä tehokkaampi ratkaisu. Husan mukaan oikeusvertailulla voi olla myös integratiivinen tehtävä. Vertailu auttaa toteuttamaan ja ymmärtämään EU-oikeuden mukanaan tuomaa oikeusjärjestysten yhdentymistä. Suomalaiseen lainsäädäntöön on saatu vaikutteita ruotsalaisesta ja muiden Euroopan maiden lainsäädännöistä. Eri maiden oikeusjärjestykset ovat historian saatossa olleet vuorovaikutuksessa ja vaikuttaneet samankaltaistavasti.⁷⁷ Näin on tapahtunut muun muassa kotitalousvähennyksen osalta, kun Suomen kaltaisen verotuki on hieman viiveellä toteutettu myös Ruotsissa.

1.4.2 Lainsäädäntötutkimuksellinen lähestymistapa

Veropoliittinen tutkimus voidaan luokitella myös lainsäädäntötutkimukseksi, joka on muotoutunut omaksi itsenäiseksi oikeustieteen tieteenalaksi 2000-luvulla.⁷⁸ Sen kohteeksi ymmärretään lainsäädäntö yleisesti, ilmiönä ja instituutiona, taikka yksittäinen lakihanke. Tala luonnehtii lainsäädäntötutkimuksen sijoittuvan oikeuden yleistieteisiin oikeustaloustieteen ja oikeussosiologian kanssa. Lainsäädäntötutkimus voi hyödyntää useiden tieteenalojen teorioita ja menetelmiä.⁷⁹

Tässä tutkimuksessa lainsäädäntötutkimus painottuu vero-oikeuteen sekä yksittäisiin valittuihin verotukiin ja niiden elinkaareen. Pääpaino lainsäädännön tutkimuksessa on lain tavoitteiden tunnistamisessa ja lain vaikutusten arvioinnissa suhteessa lain tavoitteisiin. Tutkimus ei kohdistu itse lainvalmisteluprosessiin vaan tuon prosessin tuottamaan oikeudelliseen tietoon. Tutkimuksen metodiset

⁷⁶ Husa 1998: 25.

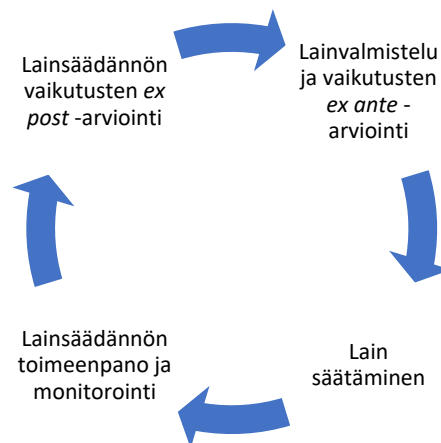
⁷⁷ Husa 1998: 18–28.

⁷⁸ Esimerkkinä lainsäädäntötutkimuksesta voidaan mainita Rantala, Järvikangas, Pitzén, Kautto, Ahonen, Uusikylä, Jaakkola, Saarela, Aaltonen, Carling 2021; Rantala, Ahonen, Alasuutari, Kauppila, Kautto, Kuokkanen, Römpötti, Saarenpää, Tala & Uusikylä 2018; Nieminen, Alasuutari, Kautto, Saarela, Järvikangas, Hiltunen & Rantala 2019; Rantala, Liimatainen, Anni Rytioja ja Mira Rytioja 2015.

⁷⁹ Tala 2004: 394; Tieteen termipankki 2019. Vrt. Linnakangas (2020: 81–82), joka on käsitellyt mm. varallisuusveron syntyä, kehitystä, hiipumista, kuolemaa ja mahdollista uudestisyntymistä sekä (2014: 15–16) yleisemmin verojen elinkaarimallia. Lainsäädäntötutkimusta on Suomessa tehty ainakin Itä-Suomen ja Helsingin yliopistoissa sekä Helsingin yliopiston alaisessa Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa (ent. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos). Näissä tutkimuksissa on keskitytty lainsäädäntöön yleensä, ei erityisesti verolakeihin.

ratkaisut kietoutuvat toisiinsa, ja on makuasia, ajatellaanko eri oikeudenalojen muodostavan toisistaan rinnakkaisia alueita vai kietoutuvatko nuo alat toisiinsa mennessä osittain päällekkäisiksi tai sisältyykö jokin kokonainen oikeustieteen ala toiseen tieteenalaan. Ervasti kuvaa oikeudenalan suhdetta muihin oikeudenaloihin ja oikeustieteen suhdetta muihin tieteisiin joko sisäänpäin kääntyväksi muut tieteenalat poissulkeväksi tai ulospäin avautuvaksi muiden oikeuden- tai tieteenalojen kanssa vuorovaikutukseen pyrkiväksi.⁸⁰ Ajatus pätee hyvin myös veropolitiiseen tutkimukseen, jonka on oltava avoin muiden tieteenalojen antamille käsitteille ja menetelmille. Veropolitiikan ja taloustieteen suhde on tästä oivallinen esimerkki.

Lainsäädäntötutkimuksen perusajatuksena on tehdä lainvalmistelu läpinäkyvämmäksi. Siinä hyödynnetään lain elinkaari -mallia eli lainsäädäntösykliä (*policy cycle*), joka havainnollistaa lainvalmistelua ja vaikutusten ennakkollista arviointia, lainsäätämistä, lain implementointia ja monitorointia sekä lain vaikutusten jälkikäteistä arviointia.⁸¹



Kuvio 2. Lain elinkaari ja sen vaiheet (lainsäädäntösykli).

Tala on esittänyt lain elinkaaren myös janamaisena mallina. Se on ymmärrettävissä siten, että janan alkupisteenä on lainvalmistelu. Valmistelu johtaa lain säätämiseen. Sen jälkeen käynnistyy lain toimeenpano, jonka jälkeen laki johtaa myös

⁸⁰ Ervasti 2004:11; vrt. Tapio Määttä 2000: 335; vrt. Pöyhönen 1997: 527–529.

⁸¹ Keinänen, Lonka, Pajujoja, Vartiainen, Tuominen, Halonen & Koskela (2019: 2); Keinänen & Heikkinen (2015: 2); OECD 2012: 24.

erilaisiin vaikutuksiin.⁸² Talankin mallissa pitäisi mielellään nähdä nuoli lain vaikutuksista takaisin lainvalmisteluun. Nuoli kuvaa lain palautumista valmisteluun, mikäli tässä havaitaan epäkohtia tai mikäli lakia halutaan uudistaa muuttuneessa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Nuolen avulla malli palautuu kehämäiseksi malliksi.



Kuvio 3. Lain elinkaari (janamalli).

Oikeusdogmaattinen tutkimus kohdistuu vain lain sisältöön, ei lainkaan alkuvaiheeseen eli lainvalmisteluun ja päätöksentekoon. Laki syntyy lainvalmistelun kautta. Oikeusdogmatiikka kattaa lain elinkaaren keskimmäisen vaiheen eli lain tulkinnan ja systematisoinnin. Lainoppi ei kata myöskään lain elinkaaren loppuvaihetta, lain toimeenpanoa ja vaikutuksia. Niinpä lainsäädäntötutkimuksen keskeisimpänä tehtävänä on kirkastaa oikeustieteen kenttää ja pureutua lain elinkaaren ensimmäiseen ja viimeiseen vaiheeseen: lain tavoitteisiin ja lainvalmisteluun sekä lain toimeenpanoon ja vaikutuksiin. Tutkimus ei välttämättä kata kaikkia näitä osa-alueita yhtäaikaisesti, vaan tutkimus saattaa kohdistua yhteenkin kiinnostuksen kohteena olevaan osa-alueeseen. Laki voi myös palautua takaisin lähtöpisteeseen, jolloin lainvalmistelu aloitetaan uudelleen, kun lakia muutetaan. Lain-

⁸² Tala 2001: 24. Vrt. Kyntäjä & Laitinen (1983: 188–224) käsittelevät lain syntyprosessia ja toteavat, että lakien synty on huomattavasti monimutkaisempi asia kuin että eduskunta pelkästään hyväksyy tai hylkää lakiesityksiä. Hekin näkevät lainvalmistelijan tehtäväksi etsiä keinoja yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Vrt. Kivivuori (1986), joka määrittelee lainvalmistelun yhteiskuntapoliittiseksi suunnitteluksi, mistä johtuen lainvalmistelu ei voi olla pelkkää säädösehdotusten laatimista, eikä lainvalmistelijoina voi toimia pelkästään lakimiehiä tai virkatuomareiden nimeämiä lainvalmistelutoimikuntia. Lainvalmistelu tulisi hänen mukaansa katsoa keinoksi toteuttaa uudistuksia.

säädäntötutkimuksen piirissä pitää olla myös valmiutta yhteistyöhön muiden tieteenalojen kanssa.⁸³ Tässä veropoliittisessa tutkimuksessa paneudutaan lain elinkaaren kaikkiin kolmeen vaiheeseen, jolloin on mahdollista havaita lainsäädännössä olevia puutteita ja etsiä niihin korjausehdotuksia.

Oikeussosiologisen tutkimuksen on ajateltu tutkivan oikeuden ja yhteiskunnan välistä vuorovaikutusta, mutta Ervasti toteaa, että oikeus ja yhteiskunta eivät ole erillään olevia saarekkeita, vaan oikeutta tulee tutkia osana yhteiskuntaa. Oikeus ja yhteiskunta ovat kietoutuneet toisiinsa niin, että niitä ei kaikissa olosuhteissa voi erottaa toisistaan. Oikeussosiologia voi myös kohdistua niihin oikeudellisiin käytäntöihin, joissa oikeutta tuotetaan.⁸⁴ Näin ollen oikeussosiologia ja lainsäädäntötutkimus voivat tutkia samaa asiaa ja olla vain eri nimityksiä samalle tutkimukselle. Lainsäädäntötutkimus on myös veropoliittista tutkimusta. Näin ymmärrettynä korostuu erityisesti tutkimuksellinen pyrkimys kohti yhteiskunnan kannalta ihanteellisinta vero-oikeuden oikeustilaa.

1.5 Tutkimuksen lähdeaineisto

Oikeuden tavoitteiden ja sisällön tutkiminen muodostaa tämän tutkimuksen lähtökohdan. Oikeusdogmaattisen tutkimuksen aineistona on käytetty lainsäädäntöä, hallituksen esityksiä ja muuta lainvalmisteluaineistoa. Keskeisin säädös, jota tässä on tutkittu, on tuloverolaki (TVL 30.12.1992/1535) lukuisine muutoksineen sekä lain aiemmat versiot tulo- ja varallisuusverolaki (ETVL 29.12.1988/1240), tulo- ja

⁸³ Tala 2005b: 1321–1322. Ylhäinen (2004:42) puhuu oikeussosiologian ja lainopin välistä suhteesta. Oikeussosiologia voidaan nähdä lainopin aputieteenä, mutta vastaavasti lainoppi voitaisiin pyrkiä korvaamaan oikeussosiologisella tutkimuksella. Lainoppia ja sen pyrkimystä voimassa olevan oikeustilan selvittämiseen ja oikeaan oikeudelliseen tulkintaan tarkasteltaisiin kriittisesti ja jopa hylättäisiin lainoppi kokonaan. Näin toimittaisiin esimerkiksi oikeustaloustieteessä, jossa oikea ratkaisu syntyisi taloustieteellisiin menetelmiin nojautuen. Lainopin ja oikeussosiologian suhdetta on tarkastellut myös Aarnio (1993: 698), joka antaa painoa oikeussosiologialle lainopin aputieteenä, joka muun muassa tuottaa aineistoa lainopilliselle tulkinnalle. Veropoliittisessa tutkimuksessa lainoppia ja lainsäädäntötutkimusta kuitenkin hyödynnetään rinnakkain nostamatta kumpaakaan tutkimussuuntausta hallitsevammaksi.

⁸⁴ Ervasti 2009: 26–27; Ervasti 2011: 75–76. Vrt. Ylhäinen (2004: 43), joka puhuu oikeudellisten käytäntöjen tuntemisen merkityksestä sekä siitä, miten oikeus muotoutuu ja uusiintuu näiden käytäntöjen vaikutuksesta. Oikeuden ja yhteiskunnan vuorovaikutussuhdetta korostaa myös Hirvonen 2011: 29. Kyntäjän & Laitisen (1983: 35) mukaan yhteiskunnalliset ilmiöt heijastuvat oikeusjärjestykseen ja muuttavat oikeuden yhteiskunnallista funktiota. Oikeussosiologia sijoittuu yhteiskuntatieteiden leikkauskohtaan, jossa kohtaavat politiologia ja oikeustiede sekä taloudellinen ja sosiaalipoliittinen yhteiskuntatiede.

varallisuusverolaki (EETVL 31.12.1974/1043) sekä tulo- ja omaisuusverolaki (TOL 29.9.1943/888). Varainsiirtoveroa puolestaan säätelee varainsiirtoverolaki (VSVL 29.11.1996/931). Varainsiirtoverotusta edelsi leimavero, josta säädettiin leimaverolailla (LeimaL 6.8.1943/662). Verotukien arviointia varten on perehdytty myös lakiin taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä. Tämä laki on antanut perusteet hyvän verotuen edellytysten määrittelemiseen. Tietoa verolakien sisällöstä on täydennetty hallituksen esitysten tutkimuksella. Hallituksen esityksiä, valiokuntamietintöjä ja muuta lainvalmisteluaineistoa on käytetty erityisesti lain tavoitteenasettelun tutkimuksessa⁸⁵. Lain sisältö muotoutuu myös oikeuskäytännön kautta. Tutkittavia verotukia on tulkittu tuomioistuimissa. Näin on muodostunut uutta tietoa verotukien sisällöstä.

Oikeuskäytännössä korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisuille on suurin painoarvo. Kuitenkin myös hallinto-oikeuksien ratkaisuille annetaan sijaa oikeustilan tarkastelun yhteydessä silloin, kun KHO:n ratkaisuja tietyissä oikeuskysymyksissä ei ole käytettävissä. Oikeuskäytäntöä muodostuu koko ajan lisää sen mukaisesti, kun uusia oikeustapauksia päätyy tuomioistuinten ratkaistaviksi. Hallinto-oikeuksia (HAO) on Suomessa useita, joten niiden ratkaisulinjat voivat josain määrin poiketa toisistaan. HAO:n ratkaisu on kuitenkin lainvoimainen, mikäli ratkaisusta ei ole valitettu KHO:een tai KHO ei ole antanut valituslupaa. Oikeustapaus voi myös vanhentua, mikäli myöhemmin tuleva vastaavan tyyppinen tapaus ratkaistaan aiemmasta ratkaisulinjasta poikkeavasti. Verolakien sisältöä tulkitsee myös Verohallinto. Se antaa Syventävissä vero-ohjeissaan ja verkkosivuillaan tulkinta-apua sellaisissa erityiskysymyksissä, jotka laki jättää tulkinnanvaraisiksi. Verohallinnon ohjeita on perinteisesti pidetty verotuksen ohjenuorana erityisesti, jos oikeuskäytäntöä ei jostakin erityiskysymyksestä ole saatavilla. Verohallinnon ohjeistus perustuu osittain KHO:n ja HAO:ien ratkaisuihin⁸⁶.

Ruotsin lainsäädännön tutkimuksessa aineistona on luonnollisesti käytetty Ruotsin lainsäädäntöä ja lainvalmisteluaineistoa. Ruotsissa hallituksen esitykset ja ko-

⁸⁵ Hallitusten esitykset ja valiokuntamietinnöt lukeutuvat niin sanottuihin heikosti velvoitaviin oikeuslähteisiin. Huomioitavaa kuitenkin on (Määttä 2021a: 309; Määttä 2014: 160), että verolakeja koskevat valiokuntamietinnöt ovat *ensisijaisia* heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, hallituksen esitykset vasta *toissijaisia* heikosti velvoittavia ja työryhmä- ja komiteamietinnöt *viimesijaisia* heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Verolakien tavoitteiden tutkimisessa etusijanakohdilla ei ole huomattavaa merkitystä. Valtiovarainvaliokunnan työskentelyjärjestyksestä enemmän Myrsky 2015b.

⁸⁶ Nykänen (2020) korostaa, että vaikka Verohallinnon ohjeet ovat ei-sitovaa hallinnollista ohjausta, on vero-oikeudellisessa tutkimuksessa Verohallinnon ohjeilla oma erityinen asemansa oikeuslähteenä. Tuoria (2000: 174) lainaten Nykänen toteaa, että oikeuslähteenä tulee ymmärtää kaikkea aineistoa, jonka pohjalta lainopillinen tulkinta pitää tai voidaan johtaa.

miteanmietinnöt on perinteisesti laadittu hyvin kattaviksi, mikä tekee niistä erinomaista lähdeaineistoa oikeustieteelliseen tutkimukseen. Niitä on käytetty erityisesti määriteltäessä lainsäädännön tavoitteita. Myös Ruotsin verohallinnon (Skatteverket) verkkosivut ovat avanneet Ruotsin lainsäädännön sisältöä.

Oikeuskirjallisuus tulkitsee ja systematisoi erityisesti sellaisia verokysymyksiä, joissa lain tarkoitus ei ole ilmiselvä. Erityisesti oikeusdogmaattinen kirjallisuus on auttanut lain sisällön tulkitsemisessa. Tutkimuksessa, joka paneutuu lain vaikutuksiin, korostuu myös oikeustaloustieteellinen kirjallisuus. Veropoliittikkaan, verotuksiin ja oikeustaloustieteen perusteisiin pureutuvat kirjat ovat auttaneet erilaisten käsitteiden määrittämisessä ja veropoliittisen tutkimustavan määrittelyssä. Tutkimusaineistona on käytetty myös aiempaa lakien vaikuttavuutta koskevaa suomalaista ja kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Valtiovarainministeriön ja muiden ministeriöiden selonteot ja työryhmämuistiot ovat antaneet tietoa sekä verotukien tavoitteista että verotukien vaikutuksista. Samoin Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen (VATT) julkaisuista on saatu tietoa verotukien vaikutuksista. Julkaisut paneutuvat verotuksen vaikutuksiin ja poliittisessa keskustelussa esiin nousseisiin kehittämistarpeisiin. Erilaisista Tilastokeskuksen ja Verohallinnon tilastoista on kerätty monipuolista tietoa erityisesti verotukien taloudellisista vaikutuksista ja vuosittaisista verotulojen menetyksistä. Valtion talousarvioesitykset ja aiempien vuosien tilinpäätöstiedot löytyvät kootusti Valtion talousarvioesitykset - verkkosivustolta ja näitä tilastoja on myös hyödynnetty tutkimuksessa.

Lainsäädännön arviointitutkimuksen tieteellinen teoriapohja on muodostettu lähinnä Evert Vedungin teoksen ”Public Policy and Program Evaluation” (2017)⁸⁷ ja Jyrki Talan väitöskirjan ”Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa” (2001) avulla. Arviointimallin kehittämisessä on hyödynnetty Timo Rauhasen väitöskirjassaan ”Verotuet valtion politiikkavälineenä ja ohjauskeinona” (2017) esittämää arviointikehikkoa, jota tutkimuksessa on kehitetty edelleen. Rauhanen esittää verotukia käsittelevässä väitöskirjassaan verotukien arviointimallin, jossa verotukia arvioidaan saksalaisesta tutkimuskirjallisuudesta⁸⁸ lainatulla ja edelleen kehitetyllä ”liikennevalomallilla”. Malli jaottelee tuet säilytettäviin, kehittämistä vaativiin ja poistettaviin tukiin⁸⁹. Rauhasen väitöstutkimus valottaa verotukiarvioinnin laajaa tutkimuskenttää mutta käsittelee pääasiassa yritystukia, ei henkilöverotukia.

⁸⁷ Vedung on kirjoittanut arviointitutkimuksesta enemmänkin, esimerkkeinä vain muutamia: Vedung 1998; Vedung 2003; Vedung 2004; Hildén, Lepola, Mickwitz, Mulders, Palo-
saari, Similä, Sjöblom & Vedung 2002.

⁸⁸ Thöne 2012: 17–19.

⁸⁹ Rauhanen 2017: 154–165.

2 HYVÄN VEROTUEN EDELLYTYKSET JA OIKEUDELLISET REUNAEDDOT

2.1 Suomalainen ja kansainvälinen lainsäädäntö

Perustuslaissa määritelty verotuksen *legaliteettiperiaate* (PL 81.1 §) määrittelee, että verotuksesta on säädettävä lailla.⁹⁰ Tämän vuoksi verotuksena annettava tuki on kirjattava lakitekstiin. PL 6.1 §:n mukaisesti ihmiset myös ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä puolestaan johtaa siihen, että verovelvollisia ja veronsaajia on kohdeltava samalla tavoin ja tasapuolisesti. Tätä kutsutaan verotuksen yhdenvertaisuuden eli tasapuolisuuden periaatteeksi. Verohallinto toteaa ohjeessaan, että samoissa olosuhteissa on toimittava samalla tavoin ja erilaisissa olosuhteissa eroavuudet on otettava huomioon. Jos verotuskäytäntö muuttuu uuden oikeuskäytännön myötä, sovelletaan uutta käytäntöä joka tapauksessa kaikkiin vastaaviin tapauksiin yhdenvertaisesti muutoksesta alkaen. Verotuksen kiristymistä uuden oikeuskäytännön perusteella sovelletaan kuitenkin pääsääntöisesti seuraavan verovuoden alusta lähtien.⁹¹ Tasavertaisuuden periaatteen ohella verotuksessa noudatetaan oikeudenmukaisuuden periaatetta. Horisontaalisen oikeudenmukaisuuden mukaisesti samanlaisissa olosuhteissa olevia verovelvollisia on kohdeltava samalla tavoin, ja vertikaalisen oikeudenmukaisuuden mukaisesti samansuuruisista tuloista tulee maksaa veroa saman verran, mutta suuremmista tuloista suurempi osuus kuin pienemmistä. Vertikaalinen oikeudenmukaisuus toteutuu progressiivisen veroasteikon avulla ja toteuttaa myös jakopoliittista tavoitetta.

EU-jäsenvaltioiden verotuksen ja verotukien tulee noudattaa EU:n primaarioikeutta⁹². Tämän tutkimuksen verotukien osalta jännitteitä EU-oikeuden kanssa on havaittu SEUT 21 artiklan kansalaisten vapaan liikkuvuuden, 45 artiklan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja 49 artiklan kansalaisten ja yritysten vapaan sijoittautumisoikeuden ja ammatinharjoittamisoikeuden sekä artiklan 56 palvelujen vapaan tarjoamisen kanssa sekä vastaavien ETA-sopimuksen 28 artiklan työntekijöiden vapaan liikkuvuuden ja 31 artiklan yritysten vapaan sijoittautumisoikeuden kanssa.

⁹⁰ Vrt. Knuutinen 2015.

⁹¹ Verohallinto 2019d, kohta 2.1

⁹² Helminen (2018: 31–37) käsittelee EU-oikeuden jakoa primaari- ja sekundaarioikeuteen ja toteaa primaarioikeuden kattavan perus- ja liittymissopimukset, perusoikeusasiakirjan ja EU-oikeuden oikeusperiaatteet. Sekundaarioikeuteen (johdettu oikeus) kuuluvat normit, joita EU-toimielimet ovat antaneet perussopimuksen valtuutuksen perusteella. Tällaisia ovat esimerkiksi verotusta koskevat direktiivit.

keuden kanssa. Jäsenvaltio ei voi kansallisella lainsäädännöllä estää näitä oikeuksia, vaan se on velvoitettu muuttamaan lainsäädäntöään vastaamaan unionin oikeutta⁹³. Tällaisia lainsäädäntömuutoksia on verotukien osalta tehty sekä Suomessa että Ruotsissa. Ruotsin luovutusvoittoverotuksen lykkäyssäädökset sekä Suomen kotitalousvähennys on lainsäädäntömuutoksin saatettu EU-oikeuden mukaisiksi.

Verotuen edellytyksistä ei Suomessa toistaiseksi ole erillistä lakia. Edes verotuen määritelmää ei löydy laista. Yritystoimintaan kohdistuvia suoria tukia sen sijaan on jo aiemmin säädelty lailla⁹⁴. Tuota lakia on uudistettu vuonna 2016, jolloin se ulotettiin koskemaan myös taloudellista toimintaa koskevia verotukia⁹⁵. Tämä laki koskee myös muutoin kuin verotuksen kautta myönnettäviä yritystukia. Taloudellisen toiminnan on tässä yhteydessä ymmärrettävä tarkoittavan yritys- tai elinkeinotoimintaa, ei yksityisten ihmisten yksityistaloudessaan tekemiä taloudellisia ratkaisuja. Taloudellista toimintaa on yritysmuodosta riippumatta kaikki toiminta, jossa tarjotaan tavaroita tai palveluita tietyillä markkinoilla.⁹⁶

Edellä kuvatusta huolimatta tässä tutkimuksessa lain määrittelemiä hyvän tuen edellytyksiä hyödynnetään soveltuvin osin henkilöverotuksen verotukia koskevassa tutkimuksessa. Tutkimusnäkökulma on poikkeuksellinen ja empiirinen; e ei ole suoraan perusteltavissa kansallisen tai kansainvälisen lainsäädännön sisällön avulla. Lakiin kirjatulle hyvän tuen edellytyksille voidaan kuitenkin antaa kohtuullisen suuri painoarvo verotukien hyödyllisyyttä arvioitaessa. Hyvän verotuen edellytysten avulla tehtävää arviointia ei pidä ymmärtää velvoittavaksi oikeudeksi, vaan ainoastaan verotukiarvioinnin systemaattiseksi apuvälineeksi. Kyse on *de lege ferenda* -tyyppisestä tutkimusotteesta.

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 3 §. Tuen yleiset tavoitteet ja kohdentuminen. *Tuella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Jos*

⁹³ Perusvapauksista laajemmin esim. Helminen 2018: 73–132 ja Raitio 2013: 365–656. Henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta, sijoittautumisoikeudesta ja palveluiden vapaasta tarjoamisesta enemmän Vapaavuori (2003: 101–106). Tuloverotuksen kehittämistyöryhmä (2002: 22–23) totesi, että aina kun toisessa valtiossa asuva henkilö tai yhteisö on asetettu verotuksellisesti omassa maassa asuvaa henkilöä tai yhteisöä huonompaan asemaan, on tuomioistuin katsonut, että kyseessä on perustamissopimuksen vastainen säännös.

⁹⁴ Laki yritystuen yleisistä ehdoista 1.7. 1997/786.

⁹⁵ Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä 3.6.2016/429.

⁹⁶ Parikka & Siikavirta 2010: 22. Laajemmin valtiontuen käsitteestä esim. Raitio 2013 ja Helminen 2018.

tuella on taloudellinen tavoite, tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta. Tuen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset myös silloin kun tukea käytetään ohjauskeinona muiden kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuen on oltava määräaikainen, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Tuella on oltava kannustava vaikutus.

5 §. Vaikuttavuuden arviointi. *Tukiviranomaisen on määräajoin, viimeistään ennen tukiohjelman tai tukiohjelman ulkopuolisen yksittäisen tuen jatkamista tai muuttamista arvioitava tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta sen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi.*

Lakiteksti antaa määritelmän hyvälle verotuelle. Hyvän verotuen edellytykset (verotukiedellytykset) voidaan tiivistää seuraaviin seitsemään edellytykseen:

- 1 Taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite
- 2 Kohdistuminen
- 3 Tarkoituksenmukainen ja (kustannus)tehokas
- 4 Kilpailua vääristävä vaikutus mahdollisimman vähäinen
- 5 Määräaikainen
- 6 Vaikuttavuus (kannustavuus)
- 7 Jälkiarviointi.

Lain säätämisen tavoitteena on ollut luoda kansallinen menettely Euroopan unionin valtiontukisäännösten noudattamisen varmistamiseksi sekä kehittää tukijärjestelmää ja lisätä sen vaikuttavuutta⁹⁷. EU-kilpailuoikeuden tarkoituksena puolestaan on mahdollistaa tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella. Mikäli jokin tuki estää tai hankaloittaa kilpailua, se määritellään haitalliseksi ja on EU-oikeuden mukaisesti kielletty. Euroopan komission vuonna 1998 antamassa

⁹⁷ HE 22/2016 vp: 3; TaVM 6/2016 vp: 2 mukaan lain tarkoituksena on sisällyttää hyvän yritystuen kriteerit lainsäädäntöön ja tehostaa EU:n valtiontukisääntelyn ennakoarviointia. Lain tavoitteena on varmistaa, että suomalainen valtiontukijärjestelmä täyttää EU-oikeuden vaatimukset. Samalla pyrkimyksenä on kehittää yritystukijärjestelmää vaikuttavampaan suuntaan. Valiokuntamietinnön mukaan keskeisenä hyvän tuen edellytyksenä tulee nähdä yrityksen tai hankkeen kannattavuus.

tiedonannossa valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen on määriteltäviä haitallisen valtiontuen tunnusmerkit. Jotta tuki luokiteltaisiin kielletyksi tueksi, sen kohdalla tulisi täyttyä kaikki seuraavat kriteerit.⁹⁸

- 1 Valtion toimenpide tai valtion varoilla toteutettava toimenpide.
- 2 Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.
- 3 Toimenpide antaa (valikoivaa) etua toimenpiteen kohteelle.
- 4 Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.

Verotuet myönnetään valtion varoista. Ne voivat olla alennettuja verokantoja, elantomenojen vähennyskelpoisuutta tuloverotuksessa, verovapauksia eri verotusmuodoissa, rajattujen henkilöryhmien verovapauksia, nopeutettuja poistoja taikka veronmaksun lykkäyksiä⁹⁹. Niiden saamiseen ei ole erillistä hakumenettelyä, vaan ne myönnetään verotuksessa, mikäli laissa määritellyt edellytykset tuen saamiselle ovat olemassa. Usein verotukien saamisen edellytyksenä on tukea koskeva vaatimus Verohallinnon sähköisessä asiointipalvelussa tai esitäytetyillä veroilmoituksella. Joskus tuki voidaan myöntää myös viran puolesta rekisteritietojen perusteella.

Lisäksi tuen on oltakseen kielletty valtiontuki komission verotiedonannon mukaan oltava *valikoiva* siten, että se suosii jotakin tiettyä yritystä tai tuotannonalaa¹⁰⁰. Valikoivuus (*selektiivisyys*) liitetään valtiontukea määritettäessä joko yrityksen tai tuotannonalan suosimiseen taikka toimenpiteestä saatavaan etuun. Merkittävää valtiontueksi määrittämisen kannalta on, saako yritys sellaista etua, jota se ei olisi saanut normaaleissa kilpailuolosuhteissa sekä se, onko etu valikoiva (selektiivinen) eli suosiiko se jotakin tiettyä kohdetta.¹⁰¹ Merkitsevää on, että etu saadaan yritystoiminnassa. Komission päätöksessä SA.46659 Saxony-Anhalt arvioitiin, että taloudellista tai valikoivaa etua ei voi saada tilanteessa, jossa ei harjoiteta taloudellista toimintaa.¹⁰² Päätöksen mukaan kielletyn valtiontuen tunnusmerkkien

⁹⁸ Komission verotiedonanto (98/C 384/03). Kohdat 8–12. Raitio (2013: 660–661) huomauttaa lisäksi, että tukitoimi on laajempi käsite kuin pelkkä tukipalkkio ja tuen sallittavuutta määritettäessä on otettava huomioon pelkän tuen tavoitteen lisäksi tuen todelliset vaikutukset.

⁹⁹ Kielletyn valtiontuen tunnusmerkeistä tarkemmin esim. Parikka & Siikavirta 2010: 17–44 tai Paukku 2020: 76–114.

¹⁰⁰ Komission verotiedonanto (98/C 384/03). Kohdat 11–12.

¹⁰¹ Paukku 2020: 77–90.

¹⁰² Komission päätös SA.46659 Saxony-Anhalt: Guidelines on grants to promote the new planting of hedges and field trees and the conversion of hedges, jossa maksettiin korvauksia yksityishenkilöille, jotka istuttivat puita omistamilleen maille. Kohdassa 27 Komissio perusteli, että jos taloudellista toimintaa ei harjoiteta, ei toimenpiteestä voi saada etua.

mukainen edun saaminen olisi kytköksissä taloudellisen toiminnan harjoittamiseen, eikä pelkkä edun saaminen ilman taloudellista toimintaa olisi kielletyn valtiontuen tunnusmerkki.

Verotuet kohdistuvat tiettyyn osaan verovelvollisten joukkoa: niihin, joiden kohdalla lain edellytykset verotuen saamiselle täyttyvät. Ne tukevat jotakin tiettyä veronmaksajaryhmää jättäen muut ryhmät tuen ulkopuolelle. Verotuet tuottavat selektiivistä etua, mutta etua ei useinkaan ole saatu yritystoiminnassa. Mikäli edun ja taloudellisen toiminnan yhtäaikaista toteutumista pidetään merkitseväenä kielletyn valtiontuen ehtona (kuten komissio linjaa) muiden ehtojen ohessa, eivät yksityishenkilöihin kohdistuvat verotuet voisi olla kiellettyjä valtiontukia. Vaikka yksityiset verotuet eivät juridisesti toteuta kielletyn valtiontuen ehtoja, sovelletaan tässä tutkimuksessa laista taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä löydettäviä hyvän tuen edellytyksiä myös yksityisiin kodin verotukseen.

Verotuet tuottavat valikoivaa taloudellista etua tietyille veronmaksajille. Niiden toteuttamiseen käytetään valtion verotuloja. Verotukien vaikutukset jäsenvaltioiden väliseen kauppaan sekä eri jäsenvaltioissa toimivien yritysten välistä kilpailua vääristävät vaikutukset ovat verotukien osalta kuitenkin vähäisiä. Lisäksi verotuet kohdistuvat yksityisiin ihmisiin, eivät yrityksiin. Näiden seikkojen vuoksi henkilöverotukia ei voida luokitella kielletyiksi valtiontuiksi. Tämä ei kuitenkaan estä käyttämästä niiden arvioimiseen soveltuvien osien samantyyppisiä kriteereitä kuin valtiontukiproblematiikassa käytetään. Verotukien ei juridisessa mielessä tarvitse täyttää valtiontukien tunnusmerkkejä, eikä niitä voida lukea kielletyiksi valtiontuiksi. Verotukien arvioiminen EU:n valtiontukisäännösten pohjalta laaditun kansallisen lainsäädännön määrittelemien edellytysten avulla ei kuitenkaan ole kokonaan perusteetonta. Tässä tutkimuksessa kehitetyn arviointimallin on tarkoitus toimia systemaattisena apuvälineenä verotukia koskevassa arviointitutkimuksessa.

2.2 Verotuen tavoite

2.2.1 Tavoitteet ja tavoitteenasettelu verotuksessa

Verotuksella voi olla fiskaalisia, ohjaavia tai sosiaalisia tavoitteita. Fiskaalisella tavoitteella tarkoitetaan pyrkimystä kerryttää verovaroja ja ohjaavilla tavoitteilla

pyrkimystä ohjata ihmisten käyttäytymistä taikka yhteiskunnallista kehitystä. Sosiaalisten tavoitteiden tarkoituksena on toimia tulonjakoa ja varallisuutta tasavasti. Ohjaavien ja sosiaalisten tavoitteiden voidaan nähdä olevan verotuen määritelmässäkin korostettuja ei-fiskaalisia tavoitteita. Tavoitteen tulee olla selkeästi kirjattuna tukiohjelmassa koskevilla säännöksillä ja niiden perusteluissa. Tavoite ei saa olla liian kapea tai yleinen, ja tavoitteita voi myös olla useampia kuin yksi. Taloudellisen tavoitteen tulee kohdistua taloudellisen toiminnan vahvistumiseen, yritystoiminnan tehostumiseen ja uudistumiseen sekä kansainväliseen kilpailukykyyn. Yksittäisen tuen myöntämisen edellytyksenä on myös, että tukea voidaan myöntää vain sellaiseen taloudelliseen toimintaan, jolla arvioidaan olevan edellytyksiä kannattavaan toimintaan.¹⁰³

Yhteiskunnallisia tavoitteita ovat yhteiskunnan kannalta myönteisten asioiden edistäminen ja haitallisten vaikutusten ehkäiseminen. Tavoitteiden edistäminen ei useinkaan onnistu ilman julkisen vallan puuttumista tilanteeseen. Yhteiskunnallinen tavoite voi olla myös yhteiskunnallisen eriarvoisuuden ehkäiseminen, korkealaatuisen elinympäristön turvaaminen tai kansalaisten ja yhteiskunnan turvallisuuden varmistaminen. TEM:n ohjeistuksen mukaan taloudellisen tai yhteiskunnallisen tavoitteen tulisi lisäksi perustua hallitusohjelmaan tai politiikkatavoitteeseen¹⁰⁴.

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaisesti tavoitteiden kirjaaminen on pakollinen osa lainvalmisteluprosessia. Lain yhteiskunnalliset ja muut tavoitteet on esitettävä niin konkreettisesti, että lain merkitys niiden toteuttajana on ymmärrettävä. Keinot tavoitteiden saavuttamiseksi eli keskeiset lakiehdotukset esitellään hallituksen esityksessä seuraavassa vaiheessa.¹⁰⁵ Kun myöhemmin lain jo voimassa ollessa arvioidaan lain vaikutuksia, voidaan vaikutuksia arvioida tavoitekeskeisesti. Onko laki saavuttanut sille alun perin asetetut tavoitteet? Onko sen sääntelytehtävä toteutunut? Samalla voidaan arvioida myös mahdollisten vaihtoehtoisten sääntelykeinojen hyötyjä. Koska lainsäädäntö on pitkäjänteistä, tavoitteellista työtä, voidaan lainsäädännön aiotulla tuloksella katsoa olevan hyvinkin suuri merkitys.¹⁰⁶ Lainsäädäntö tulee nähdä keinona jonkin yhteiskunnallisen päämäärän tai tehtävän saavuttamiseen. Lain vaikutuksia pitää voida tarkastella alkupeleistä tavoitteidensa valossa. Jälkikäteisarviointista keskeisen osan muodostaa siis asetettujen tavoitteiden toteutumisen arviointi.

¹⁰³ HE 22/2016: 24–25; 40–41; TaVM 6/2016 vp: 2; vrt. Myrsky & Svensk 2016: 36–38.

¹⁰⁴ TEM 2016: 7.

¹⁰⁵ OM 2019, kohta IV. Hallituksen esityksen perusrakenne, kohdat 3 ja 4.

¹⁰⁶ Tala 2001: 75–76.

Päätöksenteko- ja lainvalmisteluprosessien tulisi ihannetilanteessa olla *rationaalisia* niin, että ne optimoivat toimijan niukkojen resurssien kohdentumisen mahdollisimman tehokkaasti. Päätöksenteon tulisi edetä vaiheittain, ja tarvittaessa tulisi voida siirtyä takaisin edelliseen vaiheeseen tai alkupisteeseenkin tilanteen niin vaatiessa. Ongelman tunnistamisen jälkeen tulisi määritellä prosessin tavoitteet ja sen jälkeen siirtyä tarkastelemaan erilaisia keinoja. Jos lainsäädäntö valikoituu keinovalikoiman parhaaksi vaihtoehdoksi, siirtyvät aiemmin määritellyt tavoitteet myös lain tavoitteiksi. Tala mainitsee kuitenkin, että rationaalinen päätöksentekoprosessi on ideaalimalli, eikä se toteudu käytännössä. *Institutionaalisen mallin* mukaisesti lainlaadintaa luonnehtivat rajallinen tieto ja epävarmuus; usein myös erimielisyys sekä asiantuntijatiedon merkittävä osuus. Lainvalmistelua rajoittaa myös *polkuriippuvuus*, eli aiemmin tehdyt valinnat tai säädökset (esimerkiksi perustuslain säännökset) rajoittavat lainvalmistelijan liikkumavaraa.¹⁰⁷ Hiilamo ja Kangas puolestaan mainitsevat polkuriippuvuuden viittaavan myös instituutioiden tahmeuteen eli siihen, että olemassa olevat rakenteet pyrkivät säilyttämään asemansa ja uusintamaan itsensä¹⁰⁸. Niskasen mallin mukaisesti päätöksentekijät pyrkivät maksimoimaan oman puolueensa, ryhmänsä tai ministeriönsä budjetin. Tämä tuottaa kyseiselle toimijalle lisää kannatusta, suuremman hallintoorganisaation ja rahallista hyötyä. Byrokratia valtaa alaa. Teoriaa on kutsuttu myös intressiryhmäteoriaksi tai julkisen vallan teoriaksi, jossa virkamiehiä ja päätöksentekijöitä ohjaa vain oman edun tavoittelu.¹⁰⁹ Yksinkertaisuudessaan mallin olettaus valtaapitävien oman edun tavoittelusta osuu usein valitettavan oikeaan. Laaja hallinto on myös omiaan pitämään yllä instituutioiden hitautta ja kyvyttömyyttä vastaanottaa ja toteuttaa muutoksia. Toki mallia on kritisoitu myös liian yksiulotteiseksi.

Hallituksen esitykseen kirjattu tavoitteenasettelu ei siis välttämättä kerro lainvalmistelun käynnistänyttä alkuperäistä tavoitetta. Tavoitteen lopullinen muokkaaminen ja kirjaaminen voivat jäädä melko myöhäiseenkin vaiheeseen lainvalmisteluprosessissa. Lisäksi tavoitteen pitää olla sellainen, että eduskunta voi sen hyväksyä. Tämän vuoksi vuoivat kirjatut tavoitteet olla varsin yleisluontoisia. Suuremmissa lakikokonaisuuksissa, kuten vuoden 1992 tuloverouudistuksessa, kaikkien

¹⁰⁷ Tala 2010: 70–76; Keinänen & Vuorela 2015: 171–175. Päätöksenteon erilaisista malleista enemmän Lonka, Keinänen, Ovaska, Kiiski, Jääskinen, Ylipaavalniemi & Miettinen 2020: 3–6 ja Rantala (2011: 14–15); Tiedonsaannin mahdollisista puutteista myös Keinänen 2020.

¹⁰⁸ Hiilamo & Kangas 2009: 65. Kivivuori (1986: 3) näkee, että tiedon, jolle lainvalmistelu perustuu, tulee olla mahdollisimman kestävää tutkimustietoa. Lainvalmistelua voidaan luonnehtia kahdella käsitteellä: tieto ja tahto. Lainvalmistelu paitsi tuottaa ja kerää tietoa on myös osa yhteiskunnallista tahdonmuodostusta.

¹⁰⁹ Niskanen 1968: 293; Rantala 2011: 14.

lain yksityiskohtien tavoitteita ei ole erikseen kirjattuna. Kyse voi olla myös vallitsevan oikeustilan kirjaamisesta uuteen lakiin tai lakiteknisistä korjauksista. On myös esitetty, että hallituksen esitykseen kirjattu tavoite ei kerro läheskään tarpeeksi lain tavoitteenasettelusta ja sen valmisteluvaiheessa esiintyneistä lainvalmisteluprosessia ohjaavista tavoitteista, eikä hallituksen esitykseen kirjatun tavoitteen antama informaatio välttämättä kaikilta osin riitä tutkimukselliseksi aineistoksi.¹¹⁰

Tavoitteenasetteluun ja sen hyväksyttävyyteen erilaisten toimijoiden keskuudessa vaikuttavat vahvasti myös erilaiset kehykset, joissa asia tai uudistus tuodaan esille. Asiantuntijoiden kautta tuotetun tiedon puolueettomuus joutuu koetukselle tilanteissa, joissa jokin taho haluaa asian esitettäväksi tietynlaisen kehyksen ympärillä.¹¹¹ Sosiologisen tiedon valossa asioiden tulkitseminen tosiksi tai arveluttaviksi (epätosiksi) on yhteydessä kehyksiin, joiden yhteydessä asiat esitetään. Kehykset vaikuttavat havainnointiimme ja vaikuttavat siihen, miten merkityksellisiksi koemme esitettävät asiat.¹¹² Tavoitteenasettelukin voi olla riippuvainen siitä, minkälaisen kehyksen ympärille uudistusta halutaan painottaa. Näin ollen asioiden esiintuominen positiivisessa valossa miellyttäviä asioita korostaen ja epämiellyttäviä asioita korostamatta voi politiikassa auttaa vaikeidenkin uudistusten läpivientiä.

2.2.2 Verotuksen oikeudenmukaisuus

Verotuksen oikeudenmukaisuutta edesauttaa *jakopoliittisen tavoitteen* toteutuminen. Sillä tarkoitetaan tuloerojen tasaamista siten, että leikataan hyvätuloisilta suurempi osuus kuin pienituloisilta. Tällaisen progressiivisen verotuksen katsotaan toteuttavan *oikeudenmukaisuutta* vertikaalisella tasolla.¹¹³ Progressiiviseen

¹¹⁰ Tala 2001: 108. Vrt. Keinänen & Vuorela (2015: 175), joiden mukaan lainvalmistelutyö on kompromissien hakemista sille, että lakiesitys saadaan lopulta hyväksytyä eduskunnassa riittävällä äänimäärällä. Poliittinen ohjaus vaikuttaa lainvalmisteluun hyvin paljon. Lainvalmistelun ongelmat ja liiallisen kiireen nostaa esiin myös Niemivuo 2020: 27.

¹¹¹ Myönteisistä ja kielteisistä kehyksistä enemmän Saari & Kananen 2009: 23–25 ja lasten kotihoidon tuen erilaisista kehysratkaisuksista Hiilamo & Kangas 2009: 65–95.

¹¹² Hiilamo 2008: 224, jossa pohditaan ihmisten suhtautumista tupakointiin sekä kehitystä, joka vähitellen johti tupakoinnin kieltämiseen julkisissa tiloissa ja ravintoloissa; kehysten merkityksestä tulkinnassa Gramsci 1971; käsitteestä kehys (frame) Goffman 1974.

¹¹³ Myrsky & Råbinä 2014: 17–19; Myrsky & Svensk (2016: 30) puhuvat sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta ja yhteiskunnallisesti oikeudenmukaisesta tulonjaosta. Lisäksi oikeudenmukainen verotus ottaa huomioon verovelvollisen veronmaksukyvyn. Tärkeää on myös verojärjestelmän hyväksyttävyyden (*legitimiteetti*), johon kuuluu muun muassa toimiva muutoksenhakujärjestelmä. Ks. myös Myrsky, Svensk & Voutilainen (2014): 63. Lisäksi Stiglitz & Rosengard (2015: 524–225) toteavat, että oikeudenmukaisuusperiaatteen

verotukseen, jossa veroprosentti nousee tulojen kasvaessa, sisältyy näkemys siitä, millainen oikeudenmukaisen tulonjaon tulisi eri tulotasoilla olla. Horisontaalinen oikeudenmukaisuusperiaate puolestaan korostaa, että saman veronmaksukyvyyn omaavia verovelvollisia tulee verotuksessa kohdella samalla tavoin.¹¹⁴

Sosiaaliin tavoitteisiin kuuluu yhteiskunnan heikoimpien ja vaikeimmissa olosuhteissa elävien auttaminen. Esimerkiksi kotitalousvähennyksen kohdistumisessa saattaa olla ristiriitaa oikeudenmukaisuusperiaatteen kanssa siinä mielessä, että kotitalousvähennyksen antama tuki ei kohdistu riittävässä määrin kaikkein pienituloimpiin, joiden lopullinen vero ei riitä vähennyksen tekemiseen. Sosiaalipoliittisiakin tavoitteita on kotitalousvähennykseen liitetty, mutta ne taas saattavat olla ristiriidassa vähennyksen perimmäisen työllisyyspoliittisen tavoitteen kanssa. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa todetaan, että verotus ei aina ole tehokkain ratkaisu yhteiskunnallisiin ongelmiin, vaan tarvitaan myös muita ohjaukeinoja ja suunnitelmallisuutta¹¹⁵.

Verotuksen tulisi olla myös *ennakoitavaa* siten, että verovelvollinen voi luottaa verotuksen säilyvän suurin piirtein entisenkaltaisena tulevaisuudessakin eikä odotettavissa ole kovin suuria kiristyksiä maksettavan veron määrään. Tätä tavoitetta edistetään usein erilaisilla siirtymäkauden määräaikaisilla vähennyksillä, kun toteutetaan suurehkoja verojärjestelmän muutoksia, esimerkkeinä tuloverouudistus vuonna 1992 ja vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen vähennysoikeuden rajaaminen vuonna 2005. Toisaalta verotuksen tulee olla ennakoitavaa myös veronsaajan kannalta siten, että kertyvän verotulon määrän suuruus on ennakoitavissa. Mahdollisimman tarkat jo lainsäädäntövaiheessa tehdyt etukäteisarvioinnit verouudistusten vaikutuksista auttavat toteuttamaan fiskaalisen verotulon määrän ennakoitavuuden tavoitetta. On kuitenkin mahdollista, että näissä etukäteislaskelmissa ei ole riittävän tarkasti kyetty arvioimaan todellisen verotulon menetyksen

toteuttamisessa olennaista on tunnistaa ne veronmaksajat, joiden tulisi maksaa enemmän. Lisäksi on jollakin tavalla määriteltävä, kuinka paljon enemmän heidän tulisi maksaa. Tätä Stiglitzin ja Rosengardin mainitsemaa määrittelyongelmaa korjataan progressiivisella veroasteikolla. Määttä (1999: 113–115; 2016: 49–50) mainitsee, että jakopoliittista tavoitetta voidaan edistää myös välttämättömyyshyödykkeiden alennetulla arvonlisäverotuksella, ylellisyshyödykkeiden korkeammalla verotuksella, tulonsiirroilla (kuten toimeentulotuella), erilaisten maksujen määräämisellä tulotason perusteella ja (aiemmin) myös varallisuusverolla.

¹¹⁴ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa (VN 2019: 22) verotuksen yhdeksi tavoitteeksi nimetään tuloerojen tasaaminen pieni- ja keskituloisten hyväksi maksukykyisyysperiaatetta noudattamalla. Kuitenkin myös varallisuusverot vaikuttavat maksukykyisyyteen. Ks. myös Myrsky & Svensk (2016: 31), jotka huomauttavat, että maksukykyisyyden periaatteella voidaan perustella myös perintö- ja lahjaverotusta.

¹¹⁵ VN 2019: 22. Myös Myrsky & Svensk (2016: 39) kysyvät, onko verotus aina järkevä keino ei-fiskaalisten tavoitteiden toteuttamiseksi.

määrää, vaan todelliset taloudelliset vaikutukset ovat usein arvioituja vaikutuksia suurempia. Kotitalousvähennyksen lukuisat muutokset vähennyksen voimassaoloaikana eivät ole edistäneet verotuksen ennakoitavuuden periaatetta.

2.3 Verotuen kohdistuminen

Taloudellisen toiminnan tuella on oltava selkeä tavoite, ja tuen on myös verotuki-edellytysten mukaan kohdistuttava niin, että sillä korjataan jotakin markkinoiden toimintapuutetta. Hallituksen esityksessä mainitaan, että elleivät markkinat toimi, kansantalouden voimavarat eivät niiden kautta kohdennu optimaalisesti, joten tuki voi tehostaa voimavarojen kohdentumista oikeudenmukaisemmin.¹¹⁶ TEM:n ohjeistuksen mukaan tuen avulla voidaan luoda uusia ja monipuolisempia markkinoita. Tärkeää on myös seurata markkinatilanteita ja arvioida, milloin markkinat alkavat toimia ilman tukeakin.¹¹⁷ Verotuki tulisi siis voida myös lakkauttaa siinä vaiheessa, kun haluttu markkinavaikutus on saavutettu ja tuen jatkamisen oletettu lisähyöty ei enää ole merkittävä.

Verotukia koskevassa keskustelussa tulisi huomioida myös verotuen kohdistumisen alkuperäisten tavoitteiden mukaiseen suunniteltuun verovelvollisryhmään. Verotuki voi olla joko ylikattava, jolloin se kohdistuu laajempaan joukkoon verovelvollisia kuin alun perin on ollut tarkoitus, tai alikattava, jolloin se ei tavoita kaikkia niitä verovelvollisia, joita sillä on ollut tarkoitus tukea.¹¹⁸

Luovutusvoiton verovapaus, asunovelkojen korkovähennys ja asuntotulon verovapaus kohdistuvat pääomatuloverotukseen, jossa progressiivisen verotuksen merkitys korostuu vasta yli 30 000 euron vuosituloilla. Kotitalousvähennys puolestaan kohdistuu lopulliseen maksettavaksi määräytyvään veroon. Kotitalousvähennyksen osalta progressiolla voidaan ajatella olevan merkitystä siinä mielessä, että progression vuoksi maksettavaksi määräytyvä vero on suurempi korkeammassa tuloluokissa. Matalimmissa tuloluokissa veroa määräytyy maksettavaksi vain vähän tai ei ollenkaan. Käytännössä maksimaalisen verosta tehtävän vähennyksen voi saada vain suuremmissa tuloluokissa, joissa maksettavaksi määräytyy enemmän veroa kuin alhaisemmissa. Verohyöty korkeammassa tuloluokissa on siis käytännössä suurempi kuin matalammissa, ja myös potentiaalia verotuen hyödyntämiseen on enemmän. Jos kuitenkin teoreettisesti ajatellaan, että ihminen

¹¹⁶ HE 22/2016: 24–25.

¹¹⁷ TEM 2016: 8–9.

¹¹⁸ Rauhanen 2013: 6–7.

saa esimerkiksi 500 euron verosta tehtävän vähennyksen, on tuon rahamäärän aiheuttama koettu hyöty suurempi pienituloiselle kuin suurituloiselle. Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus kohdistuu varainsiirtoveroon, joka on oma erillinen tulo-verosta riippumaton verolajinsa. Ensiasunnon varainsiirtoverotuessa on tunnistettavissa sosiaalipoliittisia piirteitä. Ensiasunnon määrittelyyn liittyy kuitenkin ongelmia, joiden vuoksi verovapaus ei ehkä kaikin osin kohdistu lain tarkoituksen mukaisesti. Lain tarkoituksen mukaisena on pidetty verotuen ulottamista kaikille yhden kerran elämän aikana. Verovapauden voi kuitenkin menettää esimerkiksi aiemmin perintönä tai lahjana saadun asunnon vuoksi.¹¹⁹

Intressi- eli etuperiaatteen mukaisesti jokaisen tulisi maksaa veroja sen hyödyn mukaisesti, jonka hän saa julkiselta vallalta. Tämä on verotusperiaatteista vanhin, ja sillä on perusteltu jo aatelista koskeneista verotuksen erivapauksista luopumista. Etuperiaatteen voidaan ajatella toteutuvan erityisesti kiinteistö- ja autoverotuksessa. Kiinteistöjen omistajat maksavat veroja sen hyödyn mukaan, jonka he saavat kunnan rakentamasta infrastruktuurista. Autoverotusta voidaan perustella autonomistajien tieverkostosta saaman hyödyn avulla.¹²⁰

Verotettavaa tuloa pienentävä vähennys tuottaa progressiivisen veroasteikon vuoksi sitä suuremman hyödyn, mitä suuremmat tulot ovat. Tätä ilmiötä kutsutaan *upside down* -vaikutukseksi¹²¹. Sitä pidetään verotukien haittana ja sen ajatellaan olevan oikeudenmukaisuus- ja jakopoliittisen periaatteen vastaista. Alhaisimmissa tuloluokissahan voidaan katsoa olevan alhaisin veronmaksukyky. *Vero-poliittinen syrjäytymisvaikutus* koskettaa kaikkein pienituloisimpia. Jos heidän tulonsa jäävät alle verotettavan tulon alarajan, he eivät hyödy minkäänlaisista verovähennyksistä – eivät verotettavaa tuloa pienentävistä, eivätkä verosta tehtävistä vähennyksistä.¹²² Suoraan lopullista veroa pienentävä vähennys koetaan pääsääntöisesti verotettavaa tuloa pienentävää vähennystä oikeudenmukaisemmaksi, mutta sekään ei hyödytä, mikäli muodostuvan veron määrä ei riitä vähennyksen tekemiseen tai maksettavaa veroa ei muodostu lainkaan.

Yhtenä vaihtoehtona tilanteen korjaamiseksi olisi tuki, joka maksettaisiin täytenä verovelvolliselle riippumatta tuloista. Jopa niin, että mikäli maksettavan veron

¹¹⁹ Varainsiirtoverotustyöryhmä 1990: 98; Mattsson 2006: 541.

¹²⁰ Myrsky, Svensk & Voutilainen 2014: 67; Myrsky & Svensk (2016: 31) huomauttavat, että etuperiaatteen noudattaminen johtaisi regressiiviseen verotukseen, koska pienituloiset tarvitsevat useimmiten enemmän yhteiskunnan tukea ja palveluita kuin suurituloiset, jolloin pieniä tuloja tulisi verottaa ankarammin kuin suuria tuloja.

¹²¹ Myrsky (1997: 91) huomauttaa, että tulosta tehtävät vähennykset vaimentavat progressiota tehokkaammin kuin verosta tehtävät vähennykset.

¹²² Määttä 2008b: 19.

määrä alittaa tuen määrän, tuki maksettaisiin negatiivisena tuloverona, veronhyvityksenä.¹²³ *Upside down* -vaikutuksen välttämiseksi mainitaan verotukimahdollisuutena veroluotto tai veron lykkäys, jotka eivät pienennä verovelvollisen maksettavaksi tulevan veron määrää vaan ainoastaan lykkäävät maksua. Lisäksi ne määrätään tulotasosta riippumatta samansuuruisina. Mikäli lykkäykselle on lainsäädännössä määritelty maksimimäärä, erääntyy ylimenevä veron määrä maksettavaksi heti, näin pienentäen verotuen aikaansaamaa hyötyä tilanteissa, joissa verotuki muutoin voisi muodostua kohtuuttoman suureksi.¹²⁴

Monesti verotukikeskustelussa leikitellään ajatuksella kaikkien verotukien yhtäaikaista poistamisesta ja poistamisen aiheuttamasta verotulojen lisäyksestä. Tuossa keskustelussa tukeudutaan yksittäisten verotukien aiheuttamien laskennallisten verotulojen menetysten yhteissummaan. VATTin mukaan kuitenkin kaikkien verotukien kuvitteellinen yhtäaikainen poistaminen saisi aikaan noin 3 prosenttia pienemmän verotulojen kasvun verrattuna yksittäin laskettujen verotulojen yhteismäärään.¹²⁵ Verotukien mahdollisen poistamisen jakopoliittinen vaikutus riippuisi siitä, miten verotuista vapautunut rahamäärä käytettäisiin. Yleinen ajatus on, että marginaaliverotuksen tasoa voitaisiin alentaa. Alentuisiko kaikkien tuloluokkien verotus saman verran vai alenisiko korkeampien tuloluokkien verotus kuitenkin suhteellisesti enemmän? Lisäksi vaikutusta on sillä, korvattaisiinko poistettuja verotukia suorilla tuilla, jolloin tukien läpinäkyvyys todennäköisesti paranisi mutta taloudellinen vaikutus olisi verovelvolliselle sama tai jopa suurempi. Villela ym. kommentoivat kahden verotuen yhteisvaikutusta. He toteavat, että mikäli kahdesta verotuesta toinen kuvitteellisesti poistettaisiin, verovelvollinen voisi edelleen jäädä samaan tuloluokkaan progressiivisessa verotaulukossa, mutta mikäli molemmat verotuet poistettaisiin yhtäaikaaisesti, voisivat verovelvollisen tulot kasvaa niin paljon, että progressiivinen verotus toimitettaisiin korkeamman veroprosentin mukaisesti. Tällöin verotukien yhteisvaikutus olisi suurempi kuin niiden yhteenlaskettu summa.¹²⁶ Verotukien poistaminenkaan ei ole mitenkään yksinkertainen tai yksiselitteinen ratkaisu, vaan siinä tulee ottaa huomioon monenlaisia ulottuvuuksia.

¹²³ Pylkkänen 2015: 7. Negatiivisesta tuloverosta enemmän ks. Myrsky 1997: 290–302.

¹²⁴ OECD 2010: 26.

¹²⁵ Kari, Heikkilä, Junka, Kröger, Mustonen, Rauhanen, Virtanen & Östring 2004: 13. Virhe olisi arviolta 906 meur (0,03 x 30 200 meur) vuonna 2021.

¹²⁶ Villela, Lemgruber & Jorratt 2010: 35.

2.4 Verotuen tarkoituksenmukaisuus ja kustannustehokkuus

Verotuen tulee olla *tarkoituksenmukainen* keino tavoitteidensa saavuttamiseksi. Hallituksen esityksessä tarkoituksenmukaisuudella viitataan erityisesti siihen, onko valittu tukimuoto paras mahdollinen keino saavuttaa halutut tavoitteet. Tarkoituksenmukaisuuden arviointi edellyttää myös vaihtoehtoisten keinojen selvittämistä ja arvioimista.¹²⁷ Kirjallisuudessa puhutaan myös *relevanssista (relevance)*¹²⁸. Tässä tutkimuksessa ymmärretään tarkoituksenmukaisuus ja relevanssi verotukikeskustelussa synonyymeiksi. Arvioinnissa tulisi ottaa huomioon myös se, ovatko aiemmin asetetut tavoitteet edelleen ajanmukaisia ja tavoiteltavia. Onko verotuki edelleen yhdenmukainen nykyisten poliittisten tavoitteiden kanssa vai onko yhteiskunnassa tapahtunut muutoksia, jotka tulisi ottaa huomioon poliittisia päätöksiä tehtäessä? Käyttöön on voitu ottaa uusia keinoja, muitakin kuin verotuksellisia keinoja, joilla on samankaltaisia tavoitteita. Jos käytössä on useita keinoja, tulee harkittavaksi, ovatko ne kaikki välttämättömiä tavoitteiden saavuttamiseksi. Relevanssista eli tarkoituksenmukaisuudesta puhuttaessa arvioidaan verotuen soveltuvuutta tukikeinoksi vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa ja poliittisessa ympäristössä.

Verotuksen tehokkuus tarkoittaa sitä, että verotuksen tavoitteet toteutuvat häiriöttömästi ja että verotus on hallinnollisesti tehokasta eli että verotus toteutuu mahdollisimman pienin kustannuksin sekä veronsaajan että veronmaksajan kannalta tarkasteltuna. Verotuksen automatisointi vähentää inhimillisiä virheitä ja ennen kaikkea alentaa verotuksen hallinnollisia kustannuksia.¹²⁹ Verotuksen tehokkuudella mitataan, millaisia käyttäytymismuutoksia ja sitä kautta hyvinvointitappioita verotus aiheuttaa. Pyrkimyksenä on, että verotuksen aiheuttamat hyvinvointitappiot olisivat mahdollisimman pieniä.

Erilaiset verot kulkeutuvat tavaroiden ja palveluiden hintoihin niin, että ostaja maksaa tuotteesta enemmän kuin myyjälle verojen jälkeen jää.¹³⁰ Verot vähentävät molempien tuloja ja kysyntää, jolloin tuotteen myyntiä tapahtuu

¹²⁷ HE 22/2016 vp: 38–39.

¹²⁸ Esim. Lenjosec (2004: 20) korostaa tavoitteiden määrittelyn tärkeyttä ja harkintaa siitä, ovatko tavoitteet edelleen ajanmukaisia. Ovatko olosuhteet edelleen samanlaiset kuin silloin, kun tuki otettiin käyttöön? Onko tuelle edelleen samanlainen tarve kuin aiemmin?

¹²⁹ Niskakangas 2012: 66–68.

¹³⁰ Tuomala (2009: 171–172) puhuu tässä yhteydessä veron kapitalisoitumisesta. Yksinkertaisesti tällä tarkoitetaan sitä, että asiakas maksaa tuotteen hinnan mukana myös arvonlisäveron ja muita veroja, joista myyjä on vastuussa. Jos verotusta ei olisi (mikä on täysin hypoteettinen tilanne), olisivat tuotteet verojen verran edullisempia.

vähemmän kuin aiemmin. Yhteiskunnan saama verotulo ja veron avulla saavutettavissa olevat hyvinvointipalvelut vähenevät. Tätä verotuksen aiheuttamaa verotulokertymän pienentymistä sanotaan hyvinvointi- eli tehokkuustappioksi. Kyse on verotuksen aiheuttamasta taloudellisesta tappiosta yhteiskunnalle.¹³¹

Verotuet ovat omiaan vähentämään verotuksen neutraalisuutta ja verotuksen tehokkuutta. Niiden vaikutuksesta verokertymä pienenee. Verotukien tavoitteet ovat ei-fiskaalisia. Verotukien tehokkuudesta (*effectiveness*) puhuttaessa viitataankin enemmän siihen, millaisin kustannuksin asetetut tavoitteet on saavutettu ja onko ne saavutettu ilman odottamattomia muita vaikutuksia. Tässä yhteydessä voisi olla hyvä käyttää termiä *kustannustehokkuus* erotuksena aiemmin käsitellystä verotuksen tehokkuudesta. Tällöin viitataan siihen, kuinka hyvin tavoiteltava käyttäytymismuutos saavutetaan ja millaisin kustannuksin (verotulon menetyksin) muutokset toteutuvat. Kustannustehokkaan toiminnan kannalta tulee verotuen avulla saavutettava hyöty voida saavuttaa mahdollisimman pienillä kustannuksilla.¹³² Verotuksen kautta toteutettavan tuen hallinnollista tehokkuutta lisää se, että tuen toteuttamiseksi ei tarvita uusia hallinnollisia organisaatioita eikä erityistä haku- ja menettelyä. Tukimenettely toteutuu pitkälti automatisoidussa järjestelmässä Verohallinnon asiointipalvelussa.

Tehokkuustappioiden minimoimiseksi verotuksen tulisi mahdollisimman vähän vääristää yhteiskunnan talouden toimintaa. Yhdenmukainen neutraali verotus kohdistuu samanlaisena kaikille verotuksen osa-alueille, jolloin se vaikuttaa verovelvollisten käyttäytymiseen mahdollisimman vähän ja näin ollen edistää tehokasta verotusta. Hyvinvointitappion määrään vaikuttaa tarkasteltavan kohteen hintajousto eli se, kuinka paljon kulutus muuttuu hinnan muuttuessa. Mikäli kulutus hinnan noustessa veron vaikutuksesta vähenee huomattavasti, on tehokkuustappio suuri. Ja mikäli hyödykkeen kysyntä on joustamatonta eikä hinnan

¹³¹ VATT-työryhmä 2013: 3. Myös Tuomala 2009: 175.

¹³² HE 22/2016 vp: 38–39. Verotukien kustannustehokkuudella voidaan viitata myös eritukien vertailuun eli siihen, mikä keino on kustannuksiltaan optimaalisin keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Lenjosecin (2004: 19–22) mukaan englanninkielinen termi *efficiency* on lähellä termiä *relevance*, mutta termi *efficiency* viittaa enemmän kustannuksiin ja niiden vertailuun, kun taas termi *relevance* viittaa keinovalikoiman arviointiin ja vertailuun muistakin kuin vain kustannusten näkökulmasta. Silloin huomioidaan myös poliittinen ja yhteiskunnallinen ympäristö ja niissä tapahtuneet muutokset. Suomen kielen termi *tehokkuus* tai *verotehokkuus* voi Määtän (2008: 44–48; 2009: 75–77) mukaan viitata useisiin käsitteisiin tai sen merkitys voi jäädä kirjoittajasta riippuen kokonaankin avaamatta. Lisäksi tehokkuudella voidaan joissakin yhteyksissä viitata tuen vaikuttavuuteen, mutta siinä yhteydessä parempi olisi käyttää vaikuttavuus-termiä enempien epäselvyyksien välttämiseksi.

nousu juuri vaikuta kysyntää vähentävästi, on tehokkuustappio pieni. Tehokkaassa verojärjestelmässä pitäisi siis verottaa sellaisia toimintoja, joiden hintamuutokset vaikuttavat vain vähän niiden kulutukseen ja lievemmin sellaisia toimintoja, joiden kulutus on herkkä hintamuutoksille.¹³³ Suorat tuet ovat pääosin läpinäkyvämpiä ja tehokkaampia kuin verotuksen kautta annettavat tuet. Suorat tuet kohdistuvat yleensä verotukia paremmin, joten niiden avulla tavoitteet saavutetaan usein tehokkaammin. Suoran tuen tehokkuutta arvioidaan myöntöpäätöksen yhteydessä, mutta verotuen käytöstä ja kohdistumisesta päättää tuensaaja (verovelvollinen), jonka päätökseen vaikuttaa lähinnä tuen tuoma taloudellinen hyöty, eivät tuen yhteiskunnalliset ulottuvuudet.¹³⁴

Kustannustehokkuutta arvioidaan *kustannus-hyötyanalyysin* avulla. Siinä punnitaan toiminnan hyötyjä ja haittoja. Hyötyjen ja haittojen tulisi ihannelilanteessa olla samansuuruiset. Haittoja ei pitäisi pyrkiäkään torjumaan enempää kuin sen verran, että torjunnasta saatava hyöty on samansuuruinen kuin haitta. Toisaalta haittojen torjunnasta aiheutuvien kustannusten ei pitäisi nousta suuremmiksi kuin toiminnasta aiheutuva hyöty. Tällöin toiminta olisi yhteiskunnallisesti kannattavinta.¹³⁵ Verotukien kustannus-hyötyanalyysissä tukien ei-fiskaalisten tavoitteiden toteutuminen ymmärretään verotukien hyötynä ja kustannukset eli verotulon menetykset ja hallinnolliset kulut ovat niiden haittoja. Tavoitteiden toteutumisen aiheuttaman hyödyn ja verotulon menetyksen aiheuttaman haitan tulisi ihannelilanteessa olla yhtä suuria. Ongelmalliseksi analyysin tietenkin tekee ei-fiskaalisten tavoitteiden aikaansaaman hyödyn arvottaminen ja mittaaminen. Verotukiarvioinnissa tukien tarkoituksenmukaisuuden ja kustannustehokkuuden analyysi muodostaa yhden kokonaisuuden hyvän verotuen edellytyksiä arvioitaessa. Arviointi nojaa taloudellisiin seikkoihin, mutta se ei voi perustua pelkästään niihin, vaan osatekijöitä on arvioitava yhdessä.

¹³³ Kannianen, Määttä & Timonen (1996: 42) ja Määttä (1998: 249) viittaavat *Ramseyn sääntöön*, jonka mukaan välttämättömyystuotteita, kuten elintarvikkeita, tulisi verottaa ankarammin kuin ylellisyystuotteita. Tämä siksi, että elintarvikkeita on ostettava riippumatta niiden hinnasta, kun taas ylellisyystuotteita ostavat vain harvat. Käytännössä tällaista verotusta on Rauhasenkin (2015: 373) mukaan mahdotonta soveltaa. Se on ristiriidassa oikeudenmukaisuuden ja veronmaksukyvyyn periaatteen kanssa.

¹³⁴ Myrsky 2013b: 134–136; Niskakangas 2012: 66–68. Suorien tukien tehokkuudesta verotukiin verrattuna myös TEM 2015: 5.

¹³⁵ Määttä 2008: 49.

2.5 Kilpailua vääristävä vaikutus mahdollisimman vähäinen

Mikäli tukea käytetään ohjauskeinona muiden kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi, on sen *kilpailua vääristävien vaikutusten oltava mahdollisimman vähäiset*. Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan kilpailunäkökohdtien huomioimista. Vaikka tukea käytettäisiin ohjauskeinona muihin kuin markkinapoliittisiin tavoitteisiin, tulisi sen vaikutusten arvioinnissa huomioida myös mahdolliset vaikutukset kilpailun vääristymiseen.¹³⁶ TEM:n ohjeistuksessa todetaan, että kilpailunäkökohdat tulee huomioida paikallisesti, kotimarkkinoilla, EU-alueen sisämarkkinoilla ja globaalisti. Kilpailua vääristävien vaikutusten minimoiminen on kuitenkin haasteellista, ja ideaalitulanteen luominen tuskin koskaan täydellisesti onnistuu.¹³⁷ Komission verotiedonannon mukaan tuki voi olla haitallinen ja sen vuoksi kielletty, mikäli se parantaa tuensaajan asemaa suhteessa muihin yrityksiin Euroopan unionin sisäisessä kaupassa. Tähän ei vaikuta tuen suhteellisen pieni määrä tai tuensaajan pieni koko tai kaupan pieni osuus tai se, että yritys ei harjoita vientiä tai yritys vie lähes koko tuotantonsa Euroopan unionin ulkopuolelle.¹³⁸ Kilpailun vääristymistä ei tarvitse osoittaa, vaan kielletyn valtiontuen tunnusmerkiksi riittää pelkkä kilpailun vääristymisen uhka.

Verotuella on väistämättä aina vaikutusta myös ihmisten käyttäytymiseen, eli sen vaikutus ei ulotu vain menetettyyn verotuloon. Kansantaloudellisesti on siis merkitystä myös sillä, mihin verovelvolliset käyttävät saamansa ylimääräisen tulon ja saako se seurannaisvaikutuksenaan aikaan muuta kulutusta. Verotukien haittana voidaan nähdä verojärjestelmän monimutkaistuminen ja verotukien lisääntyessä tukien mahdollinen päällekkäisyys. On myös mahdollista, että verotuet vääristävät kansantaloutta lisäämällä matalammin verotettujen palveluiden kulutusta suhteessa muiden palveluiden ja tavaroiden kulutukseen. Verotukea arvioitaessa on siis huomioitava vanhojen vääristymien poistumisen hyötyjä suhteessa uusien vääristymien haittoihin.¹³⁹ Alkio & Hyvärinen mainitsevat unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön vedoten, että veroedun ei välttämättä tarvitse olla vä-

¹³⁶ HE 22/2016 vp: 25. Vaikka TaVM 6/2016 vp: 3 korostaa kilpailuneutraliteettia, huomautetaan siinä kuitenkin, että kansallisten tukijärjestelmien tarkoituksena usein on parantaa kansainvälisillä markkinoilla toimivien suomalaisten yritysten kilpailuedellytyksiä, minkä vuoksi hyvän tuen edellytyksiä voi olla vaikea täyttää.

¹³⁷ TEM 2016: 10.

¹³⁸ Komission verotiedonanto (98/C 384/03), kohta 11.

¹³⁹ Häkkinen Skans 2011: 4.

litön, vaan haitallinen tuki voi tulla myös välillisesti jonkun hyväksi toisen tuensaajan välityksellä. Esimerkiksi sijoittajan saama veroetu voi merkitä tukea sijoituskohteena olleelle yritykselle.¹⁴⁰

Yritystukien osalta EU:n kilpailulainsäädäntö on merkittävässä osassa arvioitaessa niiden EU-oikeuden mukaisuutta. Henkilöverotuksessa esiintyvät verotuet eivät kuitenkaan käytännössä voi olla kiellettyjä valtiontukia, eikä niiden vaikutuksia kilpailun vääristymiseen tarvitsisi arvioida. Kilpailun vääristymistä arvioiva kriteeri on kuitenkin tärkeää ottaa mukaan hyvän verotuen edellytyksiä arvioivaan malliin siksi, että malli olisi myöhemminkin käyttökelpoinen myös muunlaisten verotukien (mahdollisesti yritystukien) arviointia silmällä pitäen. Kriteeri on sisällytetty tutkimuksessa luotuun arviointimalliin, jotta malli olisi yhdenmukainen yhtäältä lakitekstin ja toisaalta yritystukia arvioivien kriteerien kanssa. Vaikka henkilöverotuksen verotuet voivat lievästi vaikuttaa kilpailuun kansallisella tasolla esimerkiksi valumalla asuntojen tai palveluiden hintoihin, eivät tämänkaltaiset vaikutukset tee nyt tutkittavista verotuista haitallisia kilpailua vääristäviä tukia EU:n kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Edelleen on tarpeen korostaa mallin empiiristä luonnetta. Mallia ei ole tarkoitettu velvoittavaksi verotukia arvioivaksi työkaluksi vaan ainoastaan arviointia helpottavaksi apuvälineeksi, joka ei tee tarpeettomiksi muitakaan arviointimenetelmiä.

2.6 Verotuen määräaikaisuus

Verotukiedellytysten mukaan tuen olisi oltava *määräaikainen*, jollei erityisistä syistä muuta johdu.¹⁴¹ Tukien tarpeellisuus ja toimivuus tulee arvioida määräajan päättyessä ja ennen mahdollista tuen jatkopäätöstä. Sopiva määräaika pidempiaikaisten tukien arvioinnille olisi 5–6 vuotta. Vaikka tuki olisi voimassa toistaiseksi, tuen määräaikaisen arvioinnin vaatimus ei poistuisi. Tällainen määräaikaisuus parantaa viranomaisten mahdollisuuksia päästä niihin tavoitteisiin, joihin tukiohjelmalla pyritään, ja toimimattomia tukia poistamalla tai parantamalla edelleen kehittää tukijärjestelmää.¹⁴² TEM korostaa ohjeistuksessaan, että tukia ei koskaan pitäisi nähdä saavutettuina etuina, jollaisista ei haluta luopua. Tuen määräaikaisuus (*sunset clause*) mahdollistaisi myös toimimattoman tai vanhentuneen tuen

¹⁴⁰ Alkio & Hyvärinen 2016: 114–115.

¹⁴¹ Määräaikaisuus tosin aiheuttaa ongelmia verotuksen ennakoitavuutta ajatellen. Esimerkkinä tästä tuleva korotetun kotitalousvähennyksen kaksivuotinen kotitalous- ja hoivatyön kokeilu (VN 2021a: 9), jonka osalta on vaikeaa arvioida, jatkuuko korotettu vähennys tulevaisuudessa vai ei.

¹⁴² HE 22/2016 vp: 25. TaVM 6/2016: 4.

lakkauttamisen. Tarvittaessa virkamiehet tai päättäjätkin voisivat tehdä irtautumissuunnitelman.¹⁴³ Verotuksen kohdalla tämän voidaan ajatella tarkoittavan esimerkiksi siirtymäajan säätämistä.

Tällä hetkellä useimmat verotuet on kirjoitettu lakitekstiin pysyviksi eikä niiden arvioinnille ole nähty tarvetta. Pysyvälle tuelle ei myöskään voida asettaa vuosittaista enimmäismäärää (*open-end spending*).¹⁴⁴ Enimmäismäärän tai tulostavoitteen asettaminen verotuelle on luonnollisesti ongelmallista, koska verotus on perustuslain määrittämää lailla säädelyä toimintaa, jonka on toteuduttava yhdenvertaisena kaikille veronmaksajille ja lain voimassaollessa kaikissa olosuhteissa. Sitä ei voida toteuttaa esimerkiksi niin, että verotukea myönnettäisiin alkuvuodesta, kun määrärahaa vielä on jäljellä, ja loppuvuodesta määrärahan loppuessa tukea ei enää myönnettäisi. Tiukka tulostavoitekaan ei ole realistisesti toteutettavissa, koska ihmisten käyttäytymistä ja halukkuutta hyödyntää verotukea ei voida tarkasti ennustaa. Kirjallisuudessa onkin ehdotettu, että tulevaisuudessa verotuet pitäisi säätää määräaikaisiksi ja niihin tulisi liittää uudistamisesitys. Tämä tehostaisi tukien raportointia sekä tukien tarpeellisuuden arviointia. Kun tuki olisi lakisääteisesti loppumassa, syntyisi pakostakin tarve arvioida tuen mielekkyyttä tulevaisuudessa. Lisäksi todistustaakka tuen tarpeellisuudesta olisi sillä, joka esittää tuen jatkamista. Nykyisessä pysyvien tukien järjestelmässä todistustaakka tuen tarpeettomuudesta on sillä, joka haluaa lopettaa tuen, eikä tuen tarpeellisuuden arviointia tarvitse välttämättä suorittaa lainkaan.¹⁴⁵ Lainsäädännöllisesti pitäisi olla itsestään selvää, että verotuen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan ennen lain valmistelua ja säätämistä, mutta myös lain säätämisen jälkeen.

Hallituksen esityksessä suositellaan erikseen pohdittavaksi, kuinka lain vaikutuksia tullaan toimeenpanon jälkeen seuraamaan.¹⁴⁶ Verotuet tulisi aiempaa suuremmassa määrin rinnastaa suoriin tukiin ja budjetin suoriin menoeriin, jotta valtion menot saataisiin kuvattua mahdollisimman selkeästi ja läpinäkyvästi.¹⁴⁷ Budjetin rinnastamisessa suoriin tukiin tulee epävarmuustekijänä huomioida, että verotukilaskelmat eivät kaikilta osiltaan perustu veroviranomaiselta saatuihin verotustietoihin vaan myös arvionvaraisiin laskelmiin, joiden perusteena on voitu käyttää muitakin kuin verotustietoihin perustuvia tilastotietoja.

¹⁴³ TEM 2016: 10.

¹⁴⁴ Veit & Jantz 2012: 267; Rauhanen 2017: 83.

¹⁴⁵ Veit & Jantz 2012: 267; Rauhanen 2017: 83. Tukien muuttaminen määräaikaisiksi tosin lisäisi hallinnollista taakkaa voimakkaasti, minkä vuoksi se ei olisi todellisuudessa toteutettavissa.

¹⁴⁶ OM 2019, kohta 10. Toimeenpano ja seuranta; OM 2007: 13.

¹⁴⁷ OECD 2010.

2.7 Verotuen vaikuttavuus (kannustavuus)

2.7.1 Arviointitoiminta

Verotuen kannustavuudella tarkoitetaan, että tuki luo verovelvolliselle juuri ja juuri kannusteen toimia oikeansuuntaisesti lain perimmäisten tavoitteiden mukaisesti. TEM:n ohjeistuksen mukaan tuen tulee muuttaa ihmisten käyttäytymistä, ja mikäli toiminta toteutuisi ilman tukeakin, ei tuki olisi tarpeellinen. Tuki on sitä vaikuttavampi, mitä suurempi sen vipuvaikutus on. Vaihtoehtoisista ohjauskeinoista tulisi valita se, jossa pienimmillä panostuksilla saadaan aikaan mahdollisimman suuri yhteiskunnallinen vaikutus.¹⁴⁸ Teoreettisesti kannustavuutta voitaisiin tutkia kustannus-vaikuttavuusanalyysin avulla. Siinä verrataan vaihtoehtoisten politiikkatoimien aiheuttamia kustannuksia toimien vaikuttavuuteen. Poliittikkatoimien vaikutukset jaetaan toimen aiheuttamilla kustannuksilla. Vaihtoehtoisista toimista valitaan se vaihtoehto, jossa pienimmillä kustannuksilla saavutetaan eniten vaikuttavuutta.¹⁴⁹ Käytännössä verotukien kannustavuutta voidaan tutkia niiden vaikuttavuutta tutkimalla. Eri vaihtoehtojen kustannusten arvioiminen on joka tapauksessa vaikeaa, ja varmaa tietoa kustannuksista saadaan vasta jälkikäteen.

Vaikuttavuudella (efficacy) tarkoitetaan sitä, saavuttaako verotuki tavoitteensa ajallisesti ja taloudellisesti järkevässä mittakaavassa. Vaikuttavuus mittaa sitä, kuinka hyvin ennakoitua asetetut tavoitteet toteutuvat. *Ajallinen vaikuttavuus* viittaa siihen, kuinka hyvin tavoitteet on saavutettu ennalta asetetussa aikataulussa. *Sisällöllinen vaikuttavuus* viittaa lain asiasisältöjen toteutumiseen. Näin ollen voidaan ajatella, että laki ei olisi riittävän onnistunut, vaikka se saavuttaisikin asetetut tavoitteensa, jos tähän kuluu liian pitkä aika. Erityisesti ajallisen vaikuttavuuden arviointia vaikeuttaa tietenkin se, että lakiin tai lain esitöihin ei kirjata tavoitteiden aikataulua. Vaikuttavuuden toteutumista saattaa parantaa, jos tavoite on asetettu joustavaksi. Tavoite on silloin helpompi saavuttaa kuin tiukan selvärajaiseksi muotoiltu tavoite. Ihmisten käyttäytymiseen vaikuttaa myös *status quo* -harha:

¹⁴⁸ TEM 2016: 10; TaVM 6/2016 vp: 4 korostaa, että tuen tulisi kohdistua toiminnan edellytysten vahvistamiseen varsinaisen toiminnan tukemisen sijasta.

¹⁴⁹ Jääskeläinen, Kautto & Similä 2013: 30–31. Kustannus-vaikuttavuusanalyysin ongelmaksi muodostuvat todennäköisesti arviointikriteerit sekä mittayksikkö, jolla vaikuttavuutta mitataan. Ympäristötutkimuksessa mittayksikkönä voidaan käyttää esimerkiksi päästöjen vähenemisen vaikutuksesta elpyvän lajiston lukumäärää.

ihmiset käyttäytyvät siten, kun ovat tottuneet aiemmin käyttäytymään, vaikka mahdollisuus tehokkaampaan ja helpompaan menettelyyn olisi olemassa.¹⁵⁰

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä korostaa vaikuttavuuden, tehokkuuden ja toimivuuden arviointia osana tuen myöntämisen edellytyksiä. Arviointia tulee suorittaa myös ennen tuen jatkamista tai muuttamista. Arviointi kohdistuu erityisesti tuen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseen. Laki esitöineen ei juuri anna enempää ohjeita siitä, millaista tuon arvioinnin tulisi olla. Hyvän tuen edellytykseksi vaikuttaisi riittävän, että arviointia on jossakin muodossa suoritettu. Johdonmukaista on tietenkin olettaa myös, että lainsäädännön kehittämisessä edetään arviointien avulla saadun tiedon mukaisesti ja arvioinnin osoittamaan suuntaan.

Arviointitutkimusta aloitettaessa tulee erottaa, puhutaanko *vaikutusten tunnistamisesta*¹⁵¹ ja vaikutusten mahdollisesta arvottamisesta vai puhutaanko *vaikutavuustutkimuksesta*, jolloin lain vaikutuksia tutkitaan suhteessa lain tavoitteisiin. Ensimmäisessä tapauksessa pyritään tunnistamaan lain kaikki vaikutukset, sekä ennakoitua että ennakoimattomat. Jälkimmäisessä keskitytään lain tavoitteiden määrittelemisiin vaikutuksiin ja siihen, onko lain avulla aikaansaatu sellaisia vaikutuksia, joita tavoiteltiin¹⁵². Lisäksi arviointitutkimuksen yhteydessä tulee arvioida, millaisia arviointimenetelmiä käytetään ja millaisia *arviointimenetelmiä kannattaisi* käyttää.¹⁵³ Tämän kysymyksen pohtiminen auttaa muun muassa sel-

¹⁵⁰ Määttä 2008: 52–53. Jaottelua ajalliseen ja sisällölliseen vaikuttavuuteen kuvataan myös Keinänen & Määtän (2007: 93–115) oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuutta koskevassa tutkimuksessa.

¹⁵¹ Myös Slant & Rantala (2013: 30–31) jaottelevat hallituksen esityksiä tutkiessaan vaikutusten arvioinnin 1) *vaikutusten tunnistamiseen* ja 2) *ei vaikutuksia* -luokkaan sekä 3) *ei arvioitu* -luokkaan. Ei vaikutuksia -luokka tarkoittaa, että vaikutuksia on arvioitu, mutta ne on todettu olemattomiksi, kun taas ei arvioitu -luokka sisältää ne tapaukset, joissa arviointia ei ole tehty ollenkaan.

¹⁵² Keinänen & Heikkinen (2017: 2) ja Keinänen, Heikkinen & Rinne (2019) puhuvat lainsäädännön vaikutusten seurannan yhteydessä monitoroinnista ja arvioinnista (*evaluointi*). Monitorointi tarkoittaa viranomaisen arviota tavoitteiden saavuttamisesta. Siinä ei välttämättä huomioida lainsäädännön merkitystä saavutettuihin tuloksiin. Arvioinnilla puolestaan pyritään arvioimaan nimenomaan lainsäädännön merkitystä havaittuihin vaikutuksiin.

¹⁵³ Jääskeläinen, Kautto & Similä (2013) ovat kartoittaneet menetelmiä ja tietovarantoja, joita politiikkatoimien vaikutusten arvioinnissa voidaan käyttää. Vaikutusten arvioinnista ja arvioinnin kehittämistarpeista myös Keinänen & Pajuoja 2020. Poliitiikkatoimien arvioinnista esimerkkinä Keinänen, Longan & Sinkkilän sekä Keinänen, Sinkkilän, Longan, Tuomisen, Pajuoja & Vauhkosen (2019) tutkimukset pääministeri Juha Sipilän hallituksen säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeesta. Vaikutusarvioinnin menetelmäosaamisen puutteita Suomessa ovat kritisoineet Rantala, Liimatainen, Anni Rytioja ja Mira Rytioja (2015: 4) sekä OECD (2010c: 19).

vittämään, millaista tilastotietoa tulisi verotukiin liittyen kerätä. Verotukien arvioinnista käytävää keskustelua saattavat sekoittaa edellä mainitut arvioinnin ulottuvuudet, joten on tärkeää huomioida, millä tasolla arviointia kulloinkin suoritetaan.

Ex ante -arviointi liittyy kiinteästi lainvalmisteluprosessiin. Arvioinnin ensisijaisena tehtävänä on tuottaa tietoa toteuttamisvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista. Tärkeää olisi myös arvioida vaihtoehtoisten toteuttamistapojen vaikutuksia eikä ainoastaan keskittyä todennäköisimpään, ehkä jo ennalta valittuun vaihtoehtoon. Myös kustannuksiin ja mahdollisiin kielteisiin vaihtoehtoihin tulee kiinnittää huomiota. Taloudellisten vaikutusten lisäksi pyritään arvioimaan myös vaikutuksia viranomaisten toimintaan, ympäristövaikutuksia ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia.¹⁵⁴

Vuodesta 2016 lähtien Suomessa on toiminut itsenäinen ja riippumaton lainsäädännön arviointineuvosto, jonka tehtävänä on muun muassa antaa lausuntoja valmisteleilla olevien lakien vaikutusarvioinneista. Sen toiminta perustuu Valtioneuvoston asetukseen lainsäädännön arviointineuvostosta 30.12.2015/1735. Vuonna 2019 lainsäädännön arviointineuvosto aloitti toisen kolmivuotisen toimikautensa. Asetuksen 2 § antaa arviointineuvostolle muitakin tehtäviä, kuten aloitteiden tekemisen lakien vaikutusten arvioinnin laadun parantamiseksi sekä säädösten tultua voimaan arvioinnin siitä, ovatko lakien vaikutukset toteutuneet arvioidusti.

Arviointineuvosto valitsee itsenäisesti lakiluonnokset, joista se antaa lausunnon. Kaikkia hallituksen esityksiä ei siis automaattisesti arvioida. Neuvosto ei tee lakien vaikutusarviointeja, vaan se ainoastaan antaa lausuntoja jo tehdyistä arvioinneista. Vuosikatsauksessaan arviointineuvosto mainitsee mahdollisuudesta kehittää toimintaansa aiempaa korostetummin neuvonantajan roolin suuntaan. Näin arviointineuvosto osallistuisi enemmän varsinaiseen lainvalmisteluun ja vaikutusarviointien tekemiseen. Toisaalta arviointineuvostossa koetaan, että tiivis osallistuminen lainvalmisteluun saattaisi vaarantaa neuvoston riippumattomuutta ja

¹⁵⁴ OM 2007: 8; Slant, Rantala & Kautto (2014: 15–18; 66) mukaan vaikutusten arvioinnin laatu vaihtelee suuresti. Joidenkin esitysten kohdalla hallitusohjelmakirjaus antaa tarkat raamit lainkirjauksille, eikä sijaa jää kunnolla erilaisille vaikutusarvioinneille. Vaikutusten arviointi ei useinkaan ole systemaattista, vaan kulkee mukana ”sivujuonteena”. Lehtolan (2011) mukaan tietoa lain mahdollisista vaikutuksista on saatavissa kohtuullisen hyvin poliittikkatoimien yhteydessä, mutta mahdollisuudet tiedon hyväksi käyttämiseen vaihtelevat. Usein erilaiset selvitykset käynnistetään heti prosessin alussa, eikä uusiin selvitystarpeisiin pystytä enää myöhemmin reagoimaan. Keinänen & Heikkinen (2017) ja Keinänen, Heikkinen & Rinne (2019) ovat tutkineet lainsäädännön ennakkollisen ja jälkikäteisen arvioinnin huomioimista hallituksen esityksissä ja lainvalmistelussa.

johtaa jopa tilanteeseen, jossa neuvosto joutuisi arvioimaan itse laatimiaan vaikutusarviointeja.¹⁵⁵ Asetusteksti mahdollistaisi myös arviointineuvoston osallistumisen lakien jälkikäteisarviointiin ainakin siltä osin, ovatko etukäteen tehdyt arvioinnit osuneet oikeaan ja vastaavatko ne toteutuneita vaikutuksia. Arviointineuvosto linjaa kuitenkin, ettei sen toimenkuvan laajentaminen ole nykyisillä resursseilla mahdollista. Ei myöskään välttämättä ole tarpeen laajentaa nykyisin käsitteelyyn otettavien lakiluonnosten määrää, koska lausunnot pyritään laatimaan yleisluonteisiksi niin, että niistä on mahdollista oppia yksittäistapausta laajemmin.¹⁵⁶ Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan vaikuttavuutta arvioitaessa on huomioitu, että arviointineuvostolta myös toivottaisiin enemmän konsultoivaa ja lainvalmistelua ennakoivasti tukevaa otetta.¹⁵⁷

Lakien vaikutusten ja vaikuttavuuden jälkiarviointi jää useimmiten kunkin ministeriön tehtäväksi. Tälle arvioinnille ei ole olemassa mitään erillistä toimielintä, vaan arviointi jakaantuu ministeriöiden ja eri tahoilla toimivien tutkijoiden toteuttamiin tutkimushankkeisiin. Verolakien vaikutusarviointi kuuluu valtionvarainministeriölle. Kuten jo edellä mainittiin, lainsäädännön arviointineuvosto ei nykytilanteessa osallistu lakien *ex post* -arviointiin, vaikka lainsäädäntö antaisi siihen periaatteessa mahdollisuuden. Jälkiarviointi voi olla edelleen pelkkää lain aiheuttamien vaikutusten tunnistamista ja raportointia, mutta mikäli lain vaikutuksia tutkitaan suhteessa lain tavoitteisiin, puhutaan vaikuttavuuden tutkimisesta. Tutkittaessa vaikutuksia suhteessa lain tavoitteisiin saadaan tietoa siitä, missä määrin lain tavoitteita on onnistuttu saavuttamaan ja onko laki ollut riittävän vaikuttava. Verotukiarvioinnissa vaikuttavuuden arviointi muodostaa vain yhden osan – olkoonkin, että vaikuttavuuden painoarvo kokonaistarkastelussa on merkityksellinen. Verotukiarvioinnin kaikki osa-alueet voidaan määritellä hyvän verotuen edellytysten avulla.

Laki taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä velvoittaa tukiviranomaisen arvioimaan tuen vaikuttavuutta, tehokkuutta ja toimivuutta määrääjain taikka ainakin ennen tukiohjelman alkamista, jatkamista tai muuttamista. Arvioinnin tarkoituksena tulisi olla tuen tarpeellisuuden ja kehittämistarpeiden selvittäminen. Verotukien arviointi mahdollistaa entistä parempien politiikkatoimien toteuttamisen tulevaisuudessa. Arviointi voisi lähteä siitä, olisiko

¹⁵⁵ Lainsäädännön arviointineuvosto 2019: 26.

¹⁵⁶ Lainsäädännön arviointineuvosto 2019: 25.

¹⁵⁷ Keinänen, Lonka, Pajuoja, Vartiainen, Tuominen, Halonen & Koskela 2019: 11–16; 73. Hankkeessa tutkittiin lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa haastattelu- ja kyselytutkimusten avulla sekä arvioimalla arviointineuvoston tekemiä lausuntoja. Tutkimuksessa myös todettiin arviointineuvoston toiminnan muuttuneen ja tietoisuuden arviointineuvoston toiminnasta lisääntyneen tutkimuksen aikana.

nykytilaa saavutettu ilman kyseistä tukea. Vallitsevaa tilannetta tulisi verrata kuvitteelliseen tilanteeseen ilman tukea. Tällaisessa tilanteessa vain kyseinen yksi verotuki puuttuisi ja muu osa verotuksesta olisi todellisen verotuksen kaltaista. Tilannetta on äärimmäisen vaikea kuvitella, ja sen luominen on mahdollista ainoastaan mikrosimulointimallinnuksen avulla. Verotukien arviointi olisi jopa tärkeämpää kuin tukien säännöllinen laskenta ja raportointi. Kaikki verotuet eivät ole vahingollisia tai tehottomia, mutta hyödylliset tuet voidaan tunnistaa vain huolellisen arvioinnin avulla.¹⁵⁸ Jos arvioinnin yhtenä ulottuvuutena käytetään edullisen nykytilan saavuttamista, on kotitalousvähennys tässä suhteessa erityisen hyvä esimerkki. Sen avulla on parannettu matalan koulutuksen työllisyyttä ja saatu harmaan talouden toimintaa siirretyksi laillisille markkinoille. Se on edesauttanut myös kotipalvelumarkkinoiden syntymistä. Samanlaisen nykytilan toteutumista olisi erittäin hankala kuvitella täysin ilman kotitalousvähennyksen kaltaisia verotuksellisia toimia.

TEM:n mukaan jälkikäteen tehtävässä vaikuttavuuden arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota siihen, ovatko aiemmin tehdyt oletukset tuen vaikuttavuudesta edelleen voimassa ja ovatko tuelle asetetut tavoitteet edelleen yhtäläisiä kulloistenkin poliittisten tavoitteiden ja yhteiskunnallisen tilanteen kanssa. TEM korostaa tukien läpinäkyvyyttä, jota arvioinnin avulla voidaan parantaa. Kaiken arvioinnin tulisi olla päätöksentekijöillä käytettävissä, kun he tekevät päätöksiä tukien kehittämisestä tai jatkamisesta.¹⁵⁹ Vuosittainen verotukien määrien laskenta ja julkaiseminen parantaa verotukien läpinäkyvyyttä.

VM:n mukaan taloudellisten vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on mahdollistaa paitsi rationaalista yhteiskunnallista päätöksentekoa myös yhteiskuntapolitiikan toimintaedellytyksiä ja yhteiskunnallista keskustelua. Lisäksi on tarkoituksena edistää yhteiskunnallista ja sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta sekä edistää lainsäädännön vaikuttavuuden ja tehokkuuden toteutumista. On tärkeää, että yhteiskunnallisilla päätöksentekijöillä on käytössään kaikki rationaaliset tiedot lainsäädännön vaikuttavuudesta. Vaikutusten arvioinnin yhtenä tärkeänä tehtävänä on päätöksentekoon tarvittavan tiedon tuottaminen.¹⁶⁰ On mahdollista ja jopa todennäköistä, että aina ei kaikkea tarvittavaa tietoa ole lainsäätäjälläkään saatavilla, jolloin lainsäätäminen voi perustua puutteelliseen tietoon.

¹⁵⁸ HE 22/2016: 26.

¹⁵⁹ TEM 2016: 11.

¹⁶⁰ VM 2006: 21–26.

VM:n mukaan ongelmana vaikutusten arvioinnin tekemisessä koetaan erityisesti kiire ja johtamisen puutteet sekä poliittinen paine. Suomessa säädöksiä on huomattavan paljon ja uusia säädöksiä laaditaan jatkuvasti. Lainsäädäntötyön pääpaino on usein pykälien kirjoittamisessa, ei vaikutusten arvioinnissa. Päätökset lain sisällöstä on usein jo tehty, eikä vaikutusarvioinneille tai vaihtoehtoisille sääntelytavoille jää sijaa lainvalmistelussa. Usein myös on painetta laatia hallituksen esitys siten, että se on mahdollisimman ristiriidaton. Tällöin säädöksen kustannukset ja mahdolliset kielteiset sivuvaikutukset saattavat jäädä vähemmälle huomiolle säädösesityksessä.¹⁶¹

2.7.2 Verotukien laskenta

Verotuen kustannuksia voidaan laskea useilla menetelmillä. *Menetetyn verotulon menetelmässä* eli nettomenetelmässä (*revenue foregone*) kerätään tietoa siitä, kuinka paljon verotulo vähenee verotuen vaikutuksesta. Menetelmässä oletetaan, että tuella ei ole vaikutusta verovelvollisen käyttäytymiseen tai talouden toimintaan. Menetelmä on staattinen, eikä se ota huomioon käyttäytymisvaikutuksia eikä useiden verotukien yhtäaikaista vaikutuksia. Menetelmän avulla saatu tulos kuvaa verotuen verovelvolliselle suomaan verotulon lisäystä verrattuna tilanteeseen ilman verotukea. Menetelmää kutsutaan myös *ex post* -menetelmäksi, koska sitä sovelletaan yleisesti jälkikäteen ja hyödynnetään jo toteutuneita verotustilastoja.¹⁶²

Verotukien vaikutuksia arvioitaessa tulisi voida huomioida pelkän menetetyt verotulon lisäksi myös muita verotuen aiheuttamia vaikutuksia. *Potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmässä* (*revenue gain*) otetaan menetetyt verotulon lisäksi huomioon myös verotuen dynaamisia vaikutuksia verovelvollisten käyttäytymiseen sekä niitä verojen tai verotukien yhteisvaikutuksia, joita verotuki saa aikaan verrattuna tilanteeseen ilman verotukea. Tällaisia verotuen vaikutuksia saattaisivat olla esimerkiksi kulutuksen lisääntyminen tulonlisäyksen vaikutuksesta. Menetelmää on kutsuttu myös *ex ante* -menetelmäksi, koska siinä pyritään ennakkoimaan ihmisten käyttäytymistä siinä tapauksessa, että verotuki poistettaisiin tai jätettäisiin säätämättä. Vuosikausia, jopa vuosikymmeniä voimassa ollessaan verotuki aiheuttaa käyttäytymismuutoksia ihmisten käyttäytymiseen, ja on vaikea arvioida, millainen tilanne olisi, jos kyseistä verotukea ei olisi koskaan ollutkaan. Myöskään pelkkä yhtä vuotta koskeva tarkastelu ei anna riittävän luotettavia tu-

¹⁶¹ VM 2006: 31–34

¹⁶² Eri laskentamenetelmien kuvakset mm. Nordic Tax Economist meeting 2010: 8; Rauhanen 2017: 28–29 ja Kröger & Rauhanen 2010: 9.

loksia, vaan huomioon olisi otettava useiden peräkkäisten vuosien tilanne. Useimpien laskelmien heikkoutena on, että ne kertovat yhden verotuen aiheuttaman verotulon menetyksen. Ne eivät kerro sitä verotulon menetystä, joka saataisiin, kun laskettaisiin samanaikaisesti useamman verotuen yhtäaikainen vaikutus. Usean verotuen yhtäaikainen poistaminen saattaisi käytännössä kiristää verotusta enemmän kuin tukien yhteenlasketun määrän verran. Tämä johtuu verotuksen progressiosta eli siitä, että korkeammista tuloista veron suhteellinen määrä on suurempi.¹⁶³

Menoekvivalenssimenetelmässä eli bruttomenetelmässä (*outlay equivalence*) arvioidaan, millaisen menoerän verotukien muuttaminen suoriksi tuiksi aiheuttaisi, jos verotuki korvattaisiin suoralla tuella ja verovelvollisen tulojen oletettaisiin säilyvän muuttumattomina. Tässä yhteydessä tulee huomioitavaksi myös verotuen korvaavaan suoraan tukeen mahdollisesti kohdistuva vero. Ei riitä, että suoraa tukea maksetaan verotuen verran, vaan tukea on maksettava tuloveron määrän verran enemmän, jotta tulot säilyisivät muuttumattomina.¹⁶⁴

Euroopassa, samoin kuin Suomessa, on perinteisesti käytetty menetetyt verotulon menetelmää eli tilastoitu, kuinka paljon verotuki vähentää veronsaajan saamaa verotuloa. Pohjoismaista Ruotsi, Norja ja Tanska ovat raportoineet verotukia sekä netto- että bruttomenetelmällä. USA:ssa puolestaan on luovuttu menoekvivalenssimenetelmästä ja alettu käyttää nykyarvomenetelmää raportoitaessa esimerkiksi yritysten poistoja tai eläkevakuutusmaksujen verovähennyksiä. Kun poistoja tehdään useiden vuosien ajan, on tulevaisuudessa tapahtuvan poiston nykyarvo tänä päivänä pienempi. Eläkevakuutusmaksujen vähennyskelpoisuus puolestaan antaa

¹⁶³ Progression vaikutuksesta ja useiden verotukien yhtäaikaisesta poistamisesta JCT 2007: 81–82.

¹⁶⁴ Myös Rauhanen (2017: 30) esittelee erilaisia laskentamenetelmiä, joilla saadaan erilaisia arvoja verotuen määräksi. Jos esimerkiksi 1 000 euron tuloon kohdistetaan 200 euron verovähennys, jää verotettavaksi tuloksi 800 euroa. Jos tähän kohdistetaan 20 prosentin tulovero (160 euroa), jää verotuen jälkeen nettoansioksi 840 euroa. Jos vähennys poistettaisiin, maksettaisiin vero 1 000 euron verotettavasta tulosta (220 euroa). Tuloveron oletettaisiin olevan 20 prosenttia 800 euroon asti ja 30 prosenttia sen ylittävältä osalta, jolloin nettotuloksi jäisi 780 euroa. Jos tämän lisäksi huomioidaan, että edellisten erotus 60 euroa (verotuki, joka jälkimmäisessä vaihtoehdossa jäisi verotuloksi) kasvattaisi verotukena kulutusta ja lisäisi maksettua arvonlisäverotuloa 5,50 euroa, jäisi verotuen osuudeksi vain 54,50 euroa. Arvonlisäveroprosentiksi oletetaan 10 prosenttia. Verotuen korvaaminen verollisella suoralla tuella olisi valtion kannalta kallein vaihtoehto. Suoraa tukea olisi esimerkiksi tapauksessa maksettava 85,70 euroa, jotta verovelvollisen nettotulo muodostuisi samaksi (840 euroa) kuin verotuen kanssa. Jos verotuki korvattaisiin verottomalla suoralla tuella, riittäisi 60 euron suora tuki, jotta tilanne olisi samanlainen kuin ensimmäisessä laskentavaihtoehdossa.

vuosittaisen veroedun, mutta sitä pienentää hieman tulevaisuudessa maksettavasta eläkkeestä pidätettävä vero. Tulevaisuuden veron nykyarvo on kuitenkin pienempi kuin vastaavan suuruinen vero tänä päivänä.¹⁶⁵

Usein arviot kohdistuvat menneeseen aikaan ja kertovat aiempien vuosien vaikutuksista. Tulevaisuudessa tapahtuvat yhteiskunnalliset muutokset eivät ole niissä mukana. Ihmisten käyttäytymistä tulevaisuudessa ei voida koskaan arvioida täysin luotettavasti.¹⁶⁶ On myös niin, että kaikki verotukseen oikeutetut eivät tukea kuitenkaan veroilmoituksessaan hae, jolloin he jäävät ilman tukea. Jälkikäteen tehdyt laskelmat perustuvat tietoihin vaadituista ja saaduista verohelpotuksista, kun taas tulevaisuuteen kohdistuvat vaikutusarviot sisältävät toteutuvien maksujen lisäksi ne maksut, jotka eivät välttämättä koskaan toteudu. Ja niistä puuttuvat ne maksut, joita ei voitu arvioinnin ajankohtana vielä ennakoita. On siis tarpeellista tehdä ennakoarviointia, mutta myös jälkiarviointia.

2.7.3 Tavoitemalli

Verotukilakien vaikutuksia on perusteltua tarkastella verotuella asetetuista tavoitteista lähtien. Laki on säädetty täyttämään yhteiskunnan ohjaustarvetta, joten tutkimuksen tulee suuntautua siihen, ovatko asetetut tavoitteet toteutuneet ja missä laajuudessa ne ovat toteutuneet. Vedung nimittää tällaista arviointimallia tavoitemalliksi (*goal-attainment model*). Tämän tyyppinen tutkimus on intervention tulosten tutkimista. Samalla arvioidaan, ovatko saavutetut tulokset seurausta lakimuutoksesta vai onko niille jokin muu syy. Demokraattisessa päätöksentekojärjestelmässä kirjattuja lakiuudistuksen tavoitteita on perusteltua käyttää arviointiperusteina. Malli myös tarjoaa tutkijalle objektiivisen tutkimuslinjan ja auttaa välttämään subjektiivisia tulkintoja lain arvioinnissa. *Yksinkertaisuutta* voidaan pitää myös mallin vahvuutena.¹⁶⁷ Myös verotukilakien ja lakien tavoitteiden voidaan ajatella muodostuneen demokraattisesti vaaleilla valitun eduskunnan hyväksytyinä. Verotuet ovat kuitenkin usein tulosta myös erilaisten politiikkaohjelmien ja hallitusohjelmiin kirjattujen suunnitelmien toteutumisesta. Poliittiset vaikuttajat voivat nostaa julkisuuskuvansa ajamalla tiettytyypistä tai tiettyä kansanryhmää

¹⁶⁵ Rauhanen & Kröger 2009: 9.

¹⁶⁶ Odottamattomat tilanteet, esimerkiksi Euroopassa talvella 2015–2016 vaikuttanut turvapaikanhakijoiden muuttoliike, vuosien 2020–2021 pandemiatilanne ja vuoden 2021 Afganistanin tilanne voivat aiheuttaa ennalta arvaamattomia muutoksia ihmisten käyttäytymiseen. Ks. myös JCT 2007: 81–82.

¹⁶⁷ Vedung 2017: 37–43.

suosivaa verotukea. Tästä huolimatta tutkimuksen objektiivisuutta voidaan parantaa pitäytymällä arvioinnissa vain sellaisiin tavoitteisiin, jotka ovat muotoutuneet eduskuntakäsittelyn kautta.

Tavoiteallin puutteeksi Vedung mainitsee, että siinä ei oteta huomioon uudistuksen aiheuttamia *kustannuksia*, uudistukseen kulunutta aikaa eikä uudistuksen vaatimia ponnisteluja. Poliitiikan tutkimus ei voi kokonaan sivuuttaa uudistusten aiheuttamia kustannuksia.¹⁶⁸ Kustannusten arvioiminen tarkoittaa lain *kustannustehokkuuden (cost-effectiveness)* arviointia eli yksinkertaisuudessaan panostuotos-ajattelua. Onko käytetylle pääomalle saatu riittävästi vastinetta? Verotukiarvioinnissa *kustannus-hyötyanalyysi* luonnollisesti tarkoittaa verotukien aiheuttamien verotulon menetysten merkityksen arviointia suhteessa verotuen aikaansaaman yhteiskunnallisen hyödyn määrään. Lisäksi on huomioitava muutkin hyvän verotuen edellytykset, kuten kannustavuus, tarkoituksenmukaisuus ja toimivuus. Taloudellisen panostuksen tulisi siis olla mahdollisimman alhainen, mutta sillä tulisi voida saavuttaa mahdollisimman suuri hyöty. Määttä toteaa, että mikäli lain kustannukset nousevat suuremmiksi kuin lainsäädännöstä saatavat hyödyt, ei laki ole kannattava, vaan se tulisi poistaa. Mikäli taas sääntelyn kustannukset ovat pienemmät kuin sääntelystä koituvat hyödyt, tulisi lainsäädäntöä kehittää.¹⁶⁹ Näkökulma on yksinkertainen, mutta käytännössä hyvin vaikea toteuttaa. Analyysiä vaikeuttaa sekin, että usein ongelman korjaamiseksi on olemassa useita keinoja, joista lainsäädäntö on vain yksi.

Vedung mainitsee edelleen, että kirjatut tavoitteet voivat myös olla niin epämääräisiä, että ne eivät yksinään riitä arvioinnin perusteiksi. Lakiuudistus voi olla suurempaa uudistusta, jolloin tavoitteita on paljon ja yksittäisen tavoitteen tulisi olla sopusoinnussa uudistuksen yleisluonteisempien tavoitteiden kanssa. Lisäksi interventiolla voi olla tahattomia, odottamattomia vaikutuksia, joiden voidaan joskus katsoa olevan merkittäviäkin. Tavoitemallissa ei huomioida kirjaamattomia tavoitteita. Joskus uudistuksen virallinen tavoite ja todellinen julkilausumaton tavoite voivat olla ristiriidassa keskenään ja viedä asiaa vastakkaisiin suuntiin.¹⁷⁰ Hallituksen esityksissä tavoitekirjaukset voivat verolakienkin kohdalla olla hyvin yleisluonteisia ja varsinainen tavoite voi käydä paremmin ilmi esimerkiksi komiteamietinnöistä taikka muusta talouspoliittisesta kirjoittelusta. Vedung toteaa kuitenkin, että mikään ei varsinaisesti estä ottamasta näitä kirjaamattomiakin tavoitteita mukaan malliin tai käyttämästä niitä selityksinä sille, miksi jokin olennainen tavoite joko toteutui tai ei toteutunut. Tavoitemallin heikkoutena on myös

¹⁶⁸ Vedung 2017: 43.

¹⁶⁹ Määttä 2008: 47–52.

¹⁷⁰ Vedung 2017: 43–46.

se, että se ei huomioi uudistuksen implementointia eli sitä, kuinka tehokkaasti tai tehottomasti uudistus on toimeenpantu. Jos toimeenpano on riittämätöntä, uudistuksen tavoitteet eivät useinkaan toteudu niin tehokkaasti kuin niiden olisi mahdollista toteutua. Lisäksi malli olettaa, että hallintojärjestelmä automaattisesti toimeenpanee kaikki lainsäätäjän uudistukset. Näin ei todellisuudessa välttämättä tapahdu, vaan toimeenpano voi olla hidasta tai viivästyä.¹⁷¹ Vaikka tavoitemalli jättäisikin kaikki kirjaamattomat tavoitteet huomiotta, antaa se tärkeän suuntaviivan siihen, että lain vaikutusten arvioinnin tulisi ensisijaisesti pohjautua lain alkupe- räisten tavoitteiden toteutumisen tarkasteluun.

Vedung täydentää tavoitemallia lain sivuvaikutuksilla eli sellaisilla vaikutuksilla, joita ei ole lain laatimisvaiheessa tunnistettu tai jotka on tunnistettu mutta jätetty kuitenkin kirjaamatta. Sivuvaikutukset ovat myös voineet ilmaantua odottamatta ja ne on tunnistettu vasta niiden ilmaannuttua¹⁷². Tala on muokannut sivuvaikutusmallia erityisesti lainsäädäntöön soveltuvaksi. Ajatus on yhdenmukainen Vedungin mallin kanssa. Tala jaottelee lainsäädännön vaikutukset *vaikutuksiin kohdealalla* ja *vaikutuksiin muualla*. Nämä vaikutukset ovat edelleen jaoteltavissa *myönteisiin vaikutuksiin* ja *kielteisiin vaikutuksiin*.¹⁷³ Vedungin mallista poiketen käsillä olevassa tutkimuksessa malliin on lisätty lain vaikutusten lisäksi myös lain tavoitteet. Tavoitemallin antina verotutkimukselle ovat asetettujen tavoitteiden tunnistaminen ja vaikutusten arvioiminen suhteessa näihin tavoitteisiin. Mallin heikkoutena on kuitenkin kustannusten ja tehokkuuden arvioinnin puuttuminen. Tehokkuusarviointia varten tarvitaan säännöllistä verotukilaskentaa, joka antaa tietoa verotukien aiheuttamien verotulonmenetysten suuruudesta.



Kuvio 4. Verotuen tavoitemalli.

¹⁷¹ Vedung 2017: 47.

¹⁷² Vedung 2017: 49–59.

¹⁷³ Tala 2001: 67.

3 ASUMISEN JA ASUNTOVARALLISUUDEN VEROT

3.1 Tulokäsité ja asuntoparallisuuden veroista

Veroa maksetaan tulosta, mutta oleellista verotuksen kannalta on, miten *tulokäsité* määritellään. Tulokäsité on muuttunut historian kuluessa. Tuloteoriat voidaan jakaa laajaan tuloteoriaan ja suppeaan tuloteoriaan. Laajimpana teoriana pidetään *varallisuudenlisäysteoriaa*, jonka mukaan kaikki varallisuudenlisäykset ovat verotettavaa tuloa.¹⁷⁴ Laajan tulokäsitéen mukaan tuloa on se omaisuuden lisäys, jonka henkilö olisi voinut kuluttaa koskematta pääomansa reaaliarvoon. Verotettavan tulon määrä olisi sidoksissa kulutukseen, jolloin verotettavia olisivat myös varallisuuden realisoitumaton arvonnisäys, luontoisedut, perinnöt ja lahjat sekä laskennalliset tulot (kuten asuntotulo).¹⁷⁵

Suppeita teorioita edustavat *lähdeteoriat*, joiden mukaisesti tuloa on vain sellainen omaisuudenlisäys, joka saadaan määrätystä laissa mainitusta tuloa säännöllisesti tuottavasta lähteestä¹⁷⁶. Satunnainen omaisuudenlisäys ei siis olisi verotettavaa tuloa, jos se tulee muusta kuin laissa määritellystä tulolähteestä. Suppeita tuloteorioita yhdistää se, että omaisuuden arvonnisäys jää tulokäsitéen ulkopuolelle, olipa se sitten realisoitunutta tai realisoitumatonta. Omaisuuden arvonnisäyksen jättämistä verotuksen ulkopuolelle on perusteltu *kantavarallisuuden* ja sen tuoton koskemattomuudella. Tulon pitäisi olla jotakin sellaista, joka tulee omistajan kantavarallisuuden ulkopuolelta. Siten kantavarallisuuden tuotto olisi aina verotonta. Vaikka kantavarallisuutta myytäisiinkin, se vain muuttaisi muotoaan eikä realisoitunutkaan arvonnisäys muodostaisi verotettavaa tuloa. Tästä säännöstä poikkeuksen muodostaisivat vain keinotteluvoitot (alle viisi vuotta omistetun irtaimen omaisuuden ja alle 10 vuotta omistetun kiinteän omaisuuden myynnistä syntyneet voitot). Tämän käsityksen mukaan myös perinnöt ja lahjat olisivat verovapaita, koska ne eivät ole säännöllisiä eivätkä tule mistään tulonlähteestä tai tuloa tuottavasta toiminnasta.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Andersson, Linnakangas & Frände 2016: 117.

¹⁷⁵ Rabinä, Myrsky & Myllymäki 2019: 23–24.

¹⁷⁶ Vuodesta 1993 lähtien verotuksessa on ollut käytössä henkilökohtaisen tulon, maatalouden tulon ja elinkeinotulon tulonlähteet, jotka määräytyvät omien tuloverolakiensa (TVL, MVL ja EVL) kautta.

¹⁷⁷ Rabinä, Myrsky & Myllymäki 2019: 23; Knuutinen (2006: 797–798) puhuu *säädännäisformaalista* tulokäsitéestä, jonka mukaisesti tuloa on se, mikä on tuloksi päätetty. Tämä voi lisäksi vaihdella eri tilanteissa esimerkiksi yrityksen ja yksityishenkilön kohdalla. Hänen mukaansa olennainen kysymys on se, miten suhtaudutaan realisoituneen ja realisoitumattoman tulon verottamiseen. Realisoitunut tulo syntyy omaisuuden myynnistä tai vaihtamisesta. Useimmiten ajatellaan, että vain realisoitunut tulo lisää veronmaksukykyä,

Tulokäsitteen laajuuden yhtenä mittana voidaan pitää kiinteistöjen ja arvopapereiden myyntivoittojen verotusta. Se on ollut verotuksessamme melko lievää. Vuosien 1988 ja 1992 verouudistusten jälkeenkin se on vielä lievää, mutta kansainvälisesti tarkastellen ei kuitenkaan epätavallisen lievää. Useissa maissa pääomatuloja ei veroteta yhtä ankarasti kuin muunlaista tuloa. Laajaa tulokäsitetä rajoittaa meillä myös realisoitumattomien arvonlisäysten verovapaus. Tulokäsitteen määrittely perustuu pitkälle lainsäätäjän harkintaan. Verotuksessa joitakin eriä on säädetty verovapaiksi, vaikka ne selvästi kuuluisivat verotettavan tulokäsitteen alle. Tällaisia ovat esimerkiksi pienet luovutusvoitot, joissa myynnin kokonaisarvo jää alle 1 000 euron. Tulokäsitteeseen liittyy myös *vastaavuusteoria*, jonka mukaan meno on vähennettävä, mikäli se vastaavasti saajalleen on tuloa. Tämä ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa päde, koska ostaja ja myyjä voivat olla erilaisessa verotuksellisessa asemassa (esimerkiksi yritys ja yksityishenkilö).¹⁷⁸

Demokratiassa vaaleilla valitut kansanedustajat päättävät, mitä verotetaan ja millä tavalla. Tämän kaltainen päätöksenteko on veropolitiikkaa. Vero-objektilla tarkoitetaan veron kohdetta eli sitä, millä tavalla veroja eri verolajien ja veromuotojen kohdalla kannetaan. Suomessa verotetaan tuloja, kulutusta, perintöjä, lahjoja ja taloudellista vaihdantaa. Verorakenne saattaa vuosien kuluessa muodostua itsestään selväksi, vaikka se tosiasiasa ei sitä ole. Knuutinen ottaa esimerkiksi Yhdysvallat, jossa ei hänen mukaansa toistaiseksi ole arvonlisäverojärjestelmää, vaan ainoastaan laskun loppusummaan lisättävä sales tax. Samoin esimerkinomaisesti hän mainitsee Ruotsin, jossa perintöverosta on luovuttu.¹⁷⁹

Asuntovarallisuuden verottamisesta puhuttaessa tarkoitetaan lähinnä varallisuusverotusta, perintö- ja lahjaverotusta, kiinteistöverotusta, asuntotulon verotusta ja varainsiirtoverotusta. Käsite varainverotus puolestaan pitää sisällään luonnollisten henkilöiden omaisuuden siirtojen ja pääoman verotusta. Varainverotuksen ydin koostuu perintö-, lahja-, varainsiirto- ja tuloverotuksesta. Tuloverotuksen osa-alueelta mukaan tulevat luovutusvoittoverotus ja omaisuuden perusteella saatujen juoksevien tulojen (osinkojen) verotus.¹⁸⁰

joten vain realisoitunutta tuloa pitäisi verottaa. Toisaalta on eroja myös siinä, miten luovutusvoittoihin tulisi ylipäättään suhtautua.

¹⁷⁸ Andersson, Linnakangas & Frände 2016: 118–119.

¹⁷⁹ Knuutinen 2017: 97. Cammengan (2021) mukaan *sales tax* on käytössä suurimmassa osassa USA:n osavaltioita, ja sen verokanta vaihtelee välillä 0,5–9,75 prosenttia.

¹⁸⁰ Lisää varainverotuksesta ks. Isotalo 2019: 11.

Tulo- ja omaisuusveroa on Suomessa peritty vuodesta 1920 lähtien. Vuonna 1943 säädettiin TOL ja vuonna 1973 EETVL. Varallisuusvero on otettu meillä käyttöön vuonna 1918. Alun perin se keksittiin Saksassa 1800- ja 1900-lukujen vaihteessa. Varallisuusvero, jota aluksi kutsuttiin omaisuusveroksi, oli 1920–1930-luvuilla merkittävä tulonlähde valtiolle, mutta sen merkitys on pienentynyt vähitellen niin, että 2000-luvulle tultaessa varallisuusveron tuotto oli miltei olematonta. Syynä veron vähäisyyteen olivat laajat verovapaudet ja varallisuuden varovainen arvostaminen.¹⁸¹ Varallisuusverolaki (VVL 30.12.1992/1537) oli Suomessa voimassa vuoden 2005 loppuun asti. Varallisuusveroa suoritettiin verotettavasta varallisuudesta, joka saatiin, kun veronalaisista varoista vähennettiin tietyt vähennykset. Varallisuusveron perusteella laskettua verotettavan varallisuuden arvoa käytettiin myös tuloverolain mukaisen nettovarallisuuden ja kiinteistöverotuksen perusteena. Varallisuusvero oli progressiivinen vero. Vuonna 2005 sitä maksettiin yli 250 000 euron varallisuudesta. Varallisuusveroa maksoi noin 39 000 ihmistä, ja sen tuotoksi arvioitiin noin 70 miljoonaa euroa.¹⁸²

Jos verovelvollinen oli käyttänyt omistamaansa kiinteistöä tai asunto-osakehuoneistoa yksinomaan tai pääasiallisesti omana tai perheensä vakituksena asuntona, vähennettiin VVL 38.1 §:n mukaisesti verovelvollisen veronalaisista varoista 50 000 markkaa. Vuonna 2005 ennen lain kumoamista oman asunnon vähennys oli 10 000 euroa. Vähennys myönnettiin vain toiselle puolisoille. Jos molemmilla puolisoilla oli varoja, sai vähennyksen puolisoista se, jonka varojen määrä oli suurempi. Huomattavaa on, että varallisuusverotuksessa oma asunto arvostettiin verotuksessa tavalliseen tapaan, mutta sen jälkeen annettiin asunnon arvosta riippumatta tasasuuruinen oman asunnon huojennus. Oman asunnon vähennystä on tulkittu siten, että vähennyksen voisi saada vain kerran, vaikka perheellä olisi useita vakituisia asuntoja esimerkiksi kahdella paikkakunnalla työskentelyn vuoksi¹⁸³.

Linnakangas arvelee, että varallisuusvero jossakin muodossa voitaisiin edelleen ottaa Suomessa käyttöön. Hän huomauttaa, että pääministeri Juha Sipilän hallitus jo pyrki säätämään veneveron. On oletettavaa, että kun varallisuuserot kasvavat hyvin suuriksi, niitä pyritään tasaamaan verotuksen keinoin. Linnakangas kuitenkin

¹⁸¹ Linnakangas 2020: 81; Andersson, Linnakangas & Frände 2016: 3.

¹⁸² Andersson 2006: 77.

¹⁸³ Andersson & Linnakangas 2002: 498–499; Oman asunnon ja lasten elatuksen perusteella tehtävät vähennykset mainitsevat myös Myrsky & Ossa 1995: 202.

kin ennakoi, että varallisuusvero tulisi voimaan uudentyyppisenä. Varallisuusveroa on perusteltu ajatuksella, että valtio turvaa varallisuutta. Tämän vuoksi on kohtuullista, että varallisuudesta maksetaan tietty osuus valtiolle. Varallisuusverolla on ollut oma fiskaalinen merkityksensä.¹⁸⁴

Myös perintö- ja lahjaverotus on eräänlaista varallisuusverotusta. Perhe- ja perintöoikeudelliset saannot on säädetty TVL 51 §:n mukaisesti tuloverotuksessa verovapaiksi. Perintö- ja testamenttisaantoja tai lahjoja verotetaan kuitenkin perintö- ja lahjaverolain (PerVL 12.7.1940/378) mukaisesti. Perintövero ja lahjaverotus ovat progressiivisia veroja. Niiden suuruuteen vaikuttavat paitsi perinnön tai lahjan arvo myös luovutuksen antajan ja saajan sukulaisuussuhde. Rintaperillisen vero on pienempi kuin kaukaisemman sukulaisen vero. Alle 20 000 euron perintö ja alle 5 000 euron lahja kolmen vuoden kuluessa ovat verovapaita.

Perintö- ja lahjaverotusta perustellaan erityisesti fiskaalisella tavoitteella. Veron tuotto on noin 700 miljoonaa euroa vuodessa, joten veron poistaminen ja korvaaminen muulla verotuksella ei olisi helppoa. Jos perintöveroa kevennettäisiin tai jos vero poistettaisiin, tulisi mietittäväksi, miten muuta verotusta kiristettäisiin. Maksukykyisyyden huomioimisen osalta on olennaista, että veroa maksetaan sieltä, missä pääomia on. Kun pääoma siirtyy sukupolvelta toiselle, seuraavan sukupolven maksukyky yleensä kasvaa. Lähiomaisten ja erityisesti puolison osalta perinnön saamisessa ei välttämättä kuitenkaan ole kyse todellisesta omaisuuden lisäyksestä (maksukykyyn lisääntymisestä), vaan kyse voi olla sellaisesta omaisuudesta, jota perinnönsaaja todellisuudessa jo aiemmin on hallinnut yhdessä perinnönjättäjän kanssa. Ossa mainitsee lisäksi, että myös perintöverotuksen osalta olisi tärkeää huomioida oikeudenmukaisuuden periaate (horisontaalinen ja vertikaalinen oikeudenmukaisuus) sekä verotuksen tehokkuus. Perintöverotuksen tehokkuus (tai tehottomuus) riippuu Ossan mukaan erityisesti siitä, kuinka järjestelmällistä perintöverosuunnittelu on.¹⁸⁵

Perintöverotuksen poistamisesta on Suomessakin keskusteltu laajasti sen jälkeen, kun Ruotsi poisti perintöveron vuonna 2006. Perintöverotuksen yhtenä tavoitteena voidaan kuitenkin Purosen mukaan pitää kansalaisten kokonaisverorasituksen keventämistä. Perintöverotukseen liittyy voimakkaasti oikeudenmukaisuuden tavoite ja verotuksen *jakaantumisnormi*: se, millä perusteella veroja kannetaan, keneen verotus kohdistetaan ja mikä on sopiva veron määrä.¹⁸⁶ Perintöveron mer-

¹⁸⁴ Linnakangas 2020: 81–86.

¹⁸⁵ Ossa 2017. Luku 1.

¹⁸⁶ Puronen 2015: 1–10. Hän kirjoittaa laajemmin myös perintö- ja lahjaverotuksen kehityksestä sekä esittää perintöverotuksen säilyttämistä puoltavia näkökohtia.

kitystä korostaa se, että Suomessa vastikkeettomissa saannoissa omaisuuden arvonlisäystä ennen saantoa verotetaan perintöveron avulla ja perintöverotuksen arvostushintoja käytetään myöhemmin luovutusvoittoverotuksen hankintahintoina. Veronmaksajalle perintöveron edullisuus konkretisoituu siinä, että perintöverotus on useimmiten lievempää kuin luovutusvoittoverotus. Perintöverotuksessa perinnönsaajat jaetaan kahteen erilaiseen veroluokkaan sukulaisuussuhteen perusteella. Tämän seurauksena rintaperilliset, perinnönjättäjän puoliso ja alaikäiset lapset voivat saada merkittävän osan perinnöstä verovapaana.¹⁸⁷

3.2 Kiinteistöjen ja asuntotulon verotuksesta

3.2.1 Asuntotulon ja kiinteistöverotuksen historiaa

Asuntotuloa on aikoinaan verotettu kuten muutakin tuloa. Vuonna 1943 säädetyn TOL:n 21.1 §:n 4 kohdan mukaan verollista oli *asuntoetu*, joka verovelvolliselle syntyi omaan tai perheensä tarpeeseen käytetystä omasta tai vapaasta asunnosta tai käypiä vuokria alemmasta vastikkeesta. Samalla tavalla asuntoetuna kohdeltiin myös työnantajan järjestämää asuntoetua. Omasta asunnosta muodostuva asuntoetu oli verrattavissa luontoisetuun, ja sen katsottiin olevan verotettavaa tuloa.¹⁸⁸

Kiinteistöihin kohdistui verotuslain mukaisesti myös kunnallinen harkinta-verotus. Kunnallisveroa maksettiin kiinteistötulosta sille kunnalle, jossa kiinteistö sijaitti. Verotuslain (VerotL 12.12.1958/482) 72.1 §:n 4 kohdan mukaisesti verolautakunnan oli harkintansa mukaan määrättävä se kohtuullinen määrä, jonka perusteella kiinteistötulon verotus oli toimitettava. Alun

¹⁸⁷ Puroinen 2015: 265–267. I veroluokan perintöihin sovellettava veroasteikko on loivemmin progressiivinen kuin II veroluokan asteikko. Puolisovähennys on 60 000 euroa ja alaikäisyysvähennys 40 000 euroa.

¹⁸⁸ HE 77/1943 vp: 18; VaVM 41/1943 vp: 5–6. Rekola (1947: 162–163) määrittelee oman asunnon tässä yhteydessä verovelvollisen omistamaksi asunnoksi, ja vapaan asunnon hän määrittelee työ- tai virkasuhteen perusteella saaduksi asunnoksi, jonka ylläpidosta työnantaja huolehtii. Nykytermein jälkimmäinen vastaisi työsuhdeasuntoa. Rekola toteaa myös, että vapaan asunnon asuntoetuarvo saadaan vähentämällä asunnon vuokra-arvosta kunnossapitokustannukset ja kohtuulliset arvonvähennykset, joten verotettavaksi jää saman verran kuin vastaavasta asunnosta jäisi vuokranantajalle puhdasta tuloa. Hän mainitsee myös, että asuntoetu voidaan vaihtoehtoisesti laskea kohtuulliseksi koroksi asunnon arvolle. Työsuhde-etuna saatu käypää vuokraa alemmalla hinnalla saatu asuinhuoneisto puolestaan muodosti luontoisedun kaltaisen asuntoedun, jota verotettiin työntekijän palkkaa vastaavasti. Peltomäki (1962: 204–210) kirjoittaa laajemmin asuntoedun verotusperusteista.

perin harkintaverotuksessa ei ollut määräystä oman asunnon erityiskohtelusta, vaan harkintaverotus koski kaikkia kiinteistöjä. Ajan mittaan harkintaverotuksen perusteet olivat muotoutuneet hyvin erilaisiksi eri puolilla maata¹⁸⁹.

Asuntoedun verottaminen kuvastaa aikansa ajattelua. Tuloverotuksessa pidettiin veronalaisena sekä rahassa saatuja että muita rahanarvoisia tuloja. Pörhönen selventää, kuinka asuntoetu oli katsottu veronalaiseksi tuloksi kaikissa Pohjoismaissa ja muuallakin Euroopassa. Hän jatkaa, että asuntoetua ei yleensä rinnasteta tuloksi jokapäiväisessä keskustelussa, mutta siitä huolimatta se on katsottu asuntoon sijoitetun pääoman tuotoksi, jolloin se rinnastuu pääomatuloon. Toisaalta oli esitetty myös, että asunnosta maksettu vuokra pitäisi voida vähentää verotettavasta tulosta.¹⁹⁰ Vuokrakuluvähennyksenä oli ehdotettu, että mikäli vuokra ja yhtiövastike yhdessä muodostaisivat enemmän kuin 20 prosenttia verovelvollisen tuloista, voisi ylimenevän

¹⁸⁹ HE 146/1957 vp: 6–7; VeVM 1/1957 vp: 12,24. Mietinnön vastalauseissa harkintaverotusta pidettiin objektiverotuksena mutta siitä huolimatta osittain kohtuuttomana ja epämääräisenä ja toivottiin sen pitämistä yleisen oikeustajun mukaisena. Vrt. Talikka (1973: 15–16), jonka mukaan asunto-osakeyhtiöiden verotuksen toimittamisessa harkintaverotuksin noudatettiin varsin erilaisia laskukaavoja ja perusteita. Useimmiten laskelma perustettiin kiinteistön verotusarvolle, josta asuntotuloksi määriteltiin jokin prosenttiosuus. Kiinteistön laatua tai velkoja huomioitiin vain harvoin. Pörhönen (1963: 160–162) kirjoittaa asuntoedun verotuksesta luopumisesta sekä verotuksen kohdistamisesta netto-omaisuuteen ja sen tuottoon, jolloin korkomenojen tulisi olla kunnallisverotuksessakin täysimääräisesti vähennyskelpoisia. Hän toteaa myös, kuten KM 1963:4: 65–68, että tuottoprosenttijärjestelmä parantaisi asuntoedun verottamiseen liittyviä aiempia epäkohtia. Tuottoprosenttijärjestelmä tarkoittaisi 3,5 prosentin tuoton laskemista kiinteistön verotusarvolle. Kiinteistöjen verotuksessa sovellettaisiin 2 prosentin tuotto-olettaa, mikäli tuotto vähennysten jälkeen jäisi alle mainitun prosenttimäärän. Pärnänen (1963: 21–23) toteaa erityisesti kunnallisen harkintaverotuksen tarkoituksen alun perin olleen, että suunnilleen samanlaisista ja samansuuruisista kiinteistöistä olisi pitänyt kertyä suurin piirtein yhtä paljon veroja riippumatta siitä, onko kiinteistö omassa asumiskäytössä vai vuokrattuna. Sama veron määrä ei kuitenkaan käytännössä toteutunut. Pärnänen (1973: 21–22) toteaa myös, että asunto-osakeyhtiöiden omistamien kiinteistöjen harkintaverotus johtaa kaksinkertaiseen verotukseen, jos huoneistosta saatu vuokratulo tai asuntoetu kokonaisuudessaan luetaan osakkaan verotettavaksi tuloksi. Kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi pitäisi vuokratulo tai asuntoetu huomioida vähennyksenä kiinteistöjen harkintaverotuksessa. Tämä johtaisi kuitenkin helposti tilanteeseen, jossa tulot olisivat niin vähäiset, että harkintaverotusta ei voitaisi lainkaan toimittaa.

¹⁹⁰ Pörhönen 1970: 106–109; KM:ssä 1963:4: 15–16 esitetään syitä asuntotulon verovapauden puolesta ja vastaan. Asuntoetu ei varsinaisesti ole tuloa vaan lähinnä elantokustannusten säästymistä. Lisäksi oman asunnon hankkiminen tarkoittaa taloudellista uhrausta ja velkaantumista, jotka alentavat veronmaksukykyä. Tästä huolimatta asuntoetu on asuntoon sijoitetun pääoman tuottoa, jonka hankkimisesta aiheutuneet korkomenot on voitu verotuksessa vähentää. Mitä arvokkaampi asunto on, sitä suurempi asuntoetu sen perusteella muodostuu.

osan vähentää tuloverotuksessa. Toimikunta totesi kuitenkin, ettei asumiskustannusten eroista aiheutuvia epäkohtia voida kohentaa antamalla vuokratulovähennys tai asettamalla asuntoetu verottomaksi, vaan paremminkin kehittämällä asumistukijärjestelmää.¹⁹¹

Omana asuntona käytetystä asunnosta aiheutuvan edun verottaminen tulo- ja varallisuusverolain mukaisena lopetettiin vuonna 1974, ja asuntoedun verotussäännöt siirrettiin erilliseen asuntotulon verottamisesta eräissä tapauksissa annettuun lakiin (505/1973). Sen mukaan asuntotulona verotettiin sellaista tuloa, joka verovelvollisella oli omistamastaan asunnosta, jota hän käytti omaan tai perheensä asumiseen tai vapaa-ajan viettoon. Asuntotulo jätettiin verottamatta siltä osin kuin asunnon verotusarvo ei ylittänyt 100 000 markkaa. Asuntotulo oli 3 prosenttia sen perusteena olevan asunnon verotusarvosta.¹⁹² Uudistus merkitsi kiinteistöjen harkintaverotuksen poistamista¹⁹³ niiltä osin kuin se kohdistui verovelvollisen tai hänen perheensä asuntoon tai vapaa-ajan viettopaikkaan. Asuntotuloa verotettaessa huomioitiin asuntoon kuuluvana myös tontti tai kaavan mukainen rakennuspaikka korkeintaan 10 000 neliömetrin suuruisena. Mikäli tontin tai rakennuspaikan pinta-ala ylitti mainitun 10 000 neliömetriä, ei ylimenevää osuutta huomioitu asuntotuloa verotettaessa. Uudistuksessa sallittiin asuntotulosta vähennettäväksi velkojen korot, mutta ei tulonhankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneita menoja.¹⁹⁴

Asuntoedun verottamisen lieventämistä perusteltiin hallituksen esityksessä sillä, että asuntoedun verotus oli aiemmista säännöksistä johtuen muodostunut hyvin erilaiseksi erilaisten verovelvollisten osalta. Tämä oli johtunut siitä, että verolautakunnat olivat itsenäisesti voineet määrätä harkintaverotuksen perusteina käytetyistä vuokra-arvoista. Arvostukset olivat voineet poiketa toisistaan huomattavastikin maan eri osissa. Käytännössä siis vuokratasot olivat olleet alhaisia ja vastaan-

¹⁹¹ Ks. KM 1963:4: 19–26, jossa perustellaan vuokrakuluvähennyksen soveltumattomuutta asumiskulujen oikeudenmukaiseen tasaamiseen. Toimikunnan kanta vuokrakuluvähennykseen oli kielteinen, toisin sanoen muuallakin maailmassa tuntematonta vähennystä ei tulisi missään tapauksessa ottaa käyttöön. Vuokrakuluvähennystä ei ole sittemminkään toteutettu verotuksessa oman asumisen kohdalla. Sijoitusasunnon kohdalla yhtiövastike on tietenkin vähennettävä kulu ja asukkaana maksama vuokra on veronalaista tuloa.

¹⁹² HE 40/1974 vp: 35; VaVM 45/1974 vp: 10, 26.

¹⁹³ Kokonaisuudessaan harkintaverotus poistui vasta vuonna 1993, kun nykyinen KiVL tuli voimaan. Harkintaverotuksen katsottiin HE 90/1992 vp: 7 mukaan olleen tärkeä kunnallistalouden rahoitusmuoto. Sen ei kuitenkaan katsottu täyttävän verotuksen täsmällisyyden ja tasapuolisuuden vaatimuksia, koska se perustui suurelta osin Verohallituksen ohjeisiin.

¹⁹⁴ HE 238/1972 vp: 2–3.

neet noin kolmasosaa käyvästä vuokratasosta. Käytännössä vain pieni osa verovelvollisista maksoi asumisestaan veroa. Kunnallinen kiinteistöjen harkintaverotus kohdistui noin puoleen omakotiasujista ja toisaalta noin neljännes maatalouden harjoittajista sai vähentää asumiskustannuksia muista tuloista. Samassa yhteydessä eriytettiin työsuhteen perusteella saatu asuntoetu ja oman asunnon muodostama asuntoetu siten, että tulo- ja varallisuusverotuksen säännökset rajoitettiin koskemaan ainoastaan työsuhteen perusteella saatua asuntoetua.¹⁹⁵

Vuodesta 1973 vuoteen 1992 asuntotulon verotuksesta säädettiin laissa asuntotulon verottamisesta eräissä tapauksissa. Asuntotulon verotus perustui asunnoille määrättyyn verotusarvoon ja sille määriteltyyn 3 prosentin tuotto-oletukseen. Verotus kohdistui vapaaosan ylittävään asunnon arvoon. Vuonna 1973 vapaaosan määrä oli 100 000 markkaa vakitukselle asunnolle. Vapaa-ajan asuntoja asuntotulon verotuksen poistaminen ei aluksi koskenut. Vuodesta 1975 alkaen asuntotulon verotuksen uudistaminen ulotettiin koskemaan myös vapaa-ajanasuntoja siten, että vain verotusarvoltaan yli 50 000 markkaa olevien vapaa-ajanasuntojen perusteella maksettiin asuntotulon veroa ja sitä vaatimattomampien vapaa-ajanasuntojen asuntotulon verotuksesta luovuttiin. Uudistusta perusteltiin sillä, että vapaa-ajanasuntojen verotus oli ilmeisesti hieman kiristynyt uuden asuntotuloverolain myötä. Valiokunta otti kantaa myös vakituksen asunnon käsitteen samankaltaisuuteen asuntotulon verotuksessa, korkojen vähennysoikeuden rajoittamista koskevassa laissa ja oman asunnon satunnaisen myyntivoiton verovapautta koskevissa säännöksissä. Valiokunta erityisesti edellytti, että hallitus ryhtyy toimiin, jotta vakituksen asunnon käsite ymmärrettäisiin samalla tavoin erilaisissakin yhteyksissä – esimerkiksi siten, että perheellä voi olla kaksikin vakituista asuntoa, jos puoliset työskentelevät eri paikkakunnilla.¹⁹⁶

Asuntotulon verotuksesta luovuttaessa vapaaosan määrä oli 440 000 markkaa ja muun kuin omana asuntona käytetyn rakennuksen osalta 90 000 markkaa. Verottamatta jätettävän asunnon verotusarvot vahvistettiin vuosittain lailla. Asuntotulon verotusta säätelevää erillistä lakia säädettäessä kunnallinen kiinteistöjen harkintaverotus poistui siltä osin kuin asuntoa oli käytetty omana tai perheen asuntona. Harkintaverotuksen poistuessa pidettiin tarpeellisena kunnallisen verotulon menetyksen korvaamista täysimääräisesti valtion varoista.¹⁹⁷

¹⁹⁵ HE 238/1972 vp: 1–2; VaVM 22/1973 vp: 1–2.

¹⁹⁶ HE 49/1975 vp: 1; VaVM 46/1975 vp: 1–2. Harkintaverotuksen osalta uudistus merkitsi sitä, että jos yhteisön huoneistojen pinta-alasta vähintään 90 prosenttia oli asumiskäytössä, niin harkintaverotusta ei sovellettu.

¹⁹⁷ VaVM 22/1974 vp: 1–2. Ks. myös mietinnön liitteenä oleva Laki- ja talousvaliokunnan lausunto n:o 1: 9–10. Lausunnossa korostettiin kustannustason seuraamisen tärkeyttä,

Asuntotulon verotus kumottiin vuonna 1993. Samassa yhteydessä säädettiin kunnallinen kiinteistövero. Hallituksen esityksessä todetaan, että asuntotulon verotuksella olisi mahdollista parantaa pääomatulojen verotuksen neutraalisuutta ja tasapuolisuutta, mutta silloista asuntotulon verotusta pidettiin epäyhtenäisenä ja varsin lievänä. Vakituiseen asuntoon liittyvän vapaaosan katsottiin aiheuttavan sen, että verotettavaa asuntotuloa syntyi vain harvoin. Kiinteistöverolain (KiVL 20.7.1992/654) mukaisella kiinteistöverolla korvattiin kiinteistöjen harkintaverotus, asuntotulon verotus, katumaksu ja manttaalimaksu. Aiempaa usean veron järjestelmää pidettiin oikeudellisesti, taloudellisesti ja hallinnollisesti hajanaisena. Verojen ja maksujen perusteissa oli ollut ongelmia, ja käsitteistö ja systematiikka olivat olleet epäyhtenäisiä. Maksujen määrääminen ja toimittaminen olivat olleet eri viranomaisten asiana. Taloudellisesti usean veron järjestelmä oli ollut epäyhtenäinen ja saattanut aiheuttaa verojen tai lievennysten kasautumista epätarkoituksenmukaisella tavalla, ja sen vuoksi verotuotto oli ollut matala. Asuntotulon verotuksen peruste on kautta aikojen ollut epäselvä, koska omistusasunnosta saatava laskennallinen etua ei ole mielletty tuloksi vastaavalla tavalla kuin rahamääräisiä tuloja. Asuntotulon veron veronsaajana oli aiemmin ollut pääasiassa kunta, mutta myös valtio, Kela ja seurakunnat olivat saaneet verosta osansa. Uusi kiinteistövero säädettiin kokonaan kunnalliseksi veroksi; valtio ei sen osalta ole lainkaan veronsaajana.¹⁹⁸

KiVL 11–13 §:n mukaan kiinteistövero on veroprosentin mukainen osuus kiinteistön verotusarvosta. Veroprosentin määrää kunnanvaltuusto kiinteistöverolain antaman vaihteluvälin puitteissa. Laissa määritelty yleinen kiinteistöveroprosentti vuonna 2021 on 0,93–2,00 ja vakituisten asuinrakennusten kiinteistöveroprosentti 0,4–1,00. Vakituisten asuinrakennusten veroprosentti on siis hieman alhaisempi kuin yleinen veroprosentti.¹⁹⁹

jotta verotettavan asunnon alaraja pysyy yleisen hintakehityksen mukana eikä tarpeettoman monia asuntoja joudu verotuksen piiriin. Samassa yhteydessä huomiota kiinnitettiin myös uudistuksesta aiheutuvaan oman asunnon ja vuokra-asunnon verotuksen väliseen epäsuhtaan, jonka vaikutuksesta vuokra-asumisen hinta tuli suhteellisesti nousemaan omistusasumiseen verrattuna. Asumisen tukijärjestelmän uudistamista tämän epäkohdan poistamiseksi pidettiin erityisen tarpeellisenä.

¹⁹⁸ HE 50/1992 vp: 3,6–7. Viherkenttä (1992: 7) toteaa, että asuntotulon verotuksen korvaaminen kiinteistöverolla ei johda neutraaliin verotukseen siinä tapauksessa, että muiden kiinteistöjen kuin omistusasuntojen tuotto on sekä tuloverotuksen että kiinteistöveron kohteena.

¹⁹⁹ Vapaa-ajanasuntoihin sovelletaan muiden asuinrakennusten veroprosenttia, joka vuonna 2021 on 0,93–2,00 prosenttia. Lainsäätämisyvaiheessa käytiin keskustelua vapaa-

Jotta asuntotulon verotus mainittavasti toteutuisi, tulisi asuinrakennusten kiinteistöveroprosentin olla muiden rakennusten kiinteistöveroprosenttia korkeampi. Jos kuitenkin huomioitaisiin myös maksukykyisyysperiaate, saatettaisiin päätyä verottamaan ainoastaan erityisen suuria ja arvokkaita asuinrakennuksia, jotka ylittävät tavanomaisen asumistason selvästi, ja jättämään vanhimmat ja huonokuntoisimmat asuinrakennukset verotuksen ulkopuolelle²⁰⁰.

Asuntojen ja kiinteistöjen verotusta historiallisesti tarkasteltaessa havaitaan, että kiinteistövero on jatkumoa aiemmalle kunnalliselle kiinteistöjen harkintaverotukselle. Oman asunnon muodostamaa asuntotuloa (asuntoetua) puolestaan verotettiin tulo- ja omaisuusverolain mukaisesti vuoteen 1973 asti ja sen jälkeen erillisen lain mukaisesti. Asuntotuloverolain mukainen verotus oli omaisuuden tuottoverotusta. Mikäli asuntoja verotetaan sekä kiinteistöverotuksen että asuntotulon perusteella, muodostuu verorasitus yleisen käsityksen mukaan kaksinkertaiseksi. Käytännössä helpointa olisi verottaa yhden järjestelmän mukaisesti sopivan suuruisen veroprosentin avulla. TOL 24.1 §:n 5 kohdan mukaisesti asunto-osakeyhtiön tuloksi ei katsottu sitä osakkaan asuntoetua, josta asukasta erikseen verotetaan. Rekolan mukaan lainkohta perustui sosiaalisiin syihin, joiden vuoksi asunto-osakeyhtiöihin ei sovellettu kaksinkertaista verotusta. Näin ollen asunto-osakeyhtiö maksoi tulo- ja omaisuusveroa vain nettotulostaan, joka sille jäi, kun vastikkeista ja vuokrista syntyneistä tuloista vähennettiin vähennyskelpoiset menot. Asuntoedusta syntyvästä tulosta veron maksoi osakas.²⁰¹ Jos nykyisin päädyttäisiin aloittamaan asuntotulon verotus uudelleen, muodostuisi asunnoille ja kiinteistöille samantyyppinen kaksinkertaisen verotuksen oikeustila kuin ennen KiVL:n säätämistä. Suomessa on parhaillaan menossa kiinteistöverouudistus, jonka puit-

ajanasuntojen veroprosentista. Valiokunnan mietinnössä (VaVM 20/1992 vp: 2) korostettiin, että vapaa-ajanasuntojen veroprosentti ei saa nousta huomattavasti korkeammaksi kuin vakituisten asuntojen veroprosentti.

²⁰⁰ Vrt. HE 238/1972 vp: 2; Korkman & Määttänen (2010: 28) esittävät maksukykyisyysongelman ratkaisuksi mahdollisuutta lykätä kiinteistöveron maksamista, jolloin pienituloisen vanhuksen ei olisi välttämätöntä muuttaa arvokkaaksi tulleesta talostaan pelkästään kiinteistöveron maksun vuoksi vaan perilliset voisivat aikanaan maksaa lykätyn kiinteistöveron. Lykkäystä kevyempiä verotusmalleja hallinnollisesti olisivat erilaiset iän tai tulotason perusteella kiinteistöverotuksessa annettavat huojennukset tai asunnon vapaaosan määrittäminen kiinteistöverotuksessa siten, että iäkkäät tai pienituloiset veronmaksajat maksaisivat kiinteistöveroa vain normaalien asumistason ylittävästä osasta kiinteistön arvoa.

²⁰¹ Rekola 1947: 208–209. Omaisuusverotus oli tuohon aikaan KM:n 1963:4: 60 mukaan yleisesti kaksinkertaista siten, että yhteisöä verotettiin netto-omaisuudestaan ja osakkeenomistajia omistamistaan osakkeista tai osuuksista, joiden arvo omaisuusverotuksessa määräytyi yhteisön netto-omaisuuden perusteella. Asuntoedun verottamisen ja kiinteistöjen harkintaverotuksen epäkohdista ks. Pörhönen 1963: 160–162; Pörhönen 1970: 106–109; Pärnänen 1973: 21–22.

teissa olisi mahdollista tarkistaa kiinteistöverotusta huomioimaan asuntotulon verotuksen vaatimuksia. Sellaista tarkistusta ei kuitenkaan ole suunnitteilla. Uudistuksessa on tarkoitus ainoastaan ajanmukaistaa kiinteistöverotuksen verotusperusteita, ei kasvattaa kiinteistöverotuksen verokertymää.²⁰²

3.2.2 Kansainvälisiä esimerkkejä asumisen ja kiinteistöjen verotuksesta

Vuoteen 1991 saakka asuntotulo oli Ruotsissa määritetty 1,5 prosentin tuottona omakotitalossa ja 3 prosentin tuottona vuokratalossa. Asuntotuloa verotettiin tuloverotuksessa. Tuotosta oli voitu vähentää korkokulut, ja loppuosa oli verollista tuloa. Lisäksi Ruotsin kunnallisverolain (KL, kommunalskattelag 1928:370) 40 §:ssä säädettiin omasta asunnosta saatu asuntoetu kunnallisverotuksessa verolliseksi. Tuloa ei kuitenkaan muodostunut sellaisesta asunnosta, jota käytettiin loma-asuntona.²⁰³ Valtiollisen kiinteistöverolain (FSL, lag (1984:1052) om statlig fastighetsskatt) 2 §:n mukaisesti valtiollinen kiinteistövero oli 2 prosenttia vuokrataloilta (*hyreshus*; tällaisia ovat muun muassa kerros- ja rivitalot). Pientalot (*småhus*) arvostettiin yhteen kolmasosaan verotusarvostaan. Tästä kolmasosata perittiin 1,4 prosentin kiinteistövero. Erilaisesta arvostusperustasta johtuen vuokratalojen kiinteistövero oli huomattavan suuri pientaloihin nähden. Valtiollista kiinteistöveroa sovellettiin kiinteistöihin, joiden tuotto laskettiin KL:n mukaisesti. Samassa yhteydessä kumottiin kiinteistöihin aiemmin kohdistunut takuuverotus. Vuodesta 1999 lähtien valtiollista kiinteistöveroa edelleen korotettiin 1,5 prosentiksi pientaloista ja 2,5 prosentiksi vuokrataloista. Kiinteistöverotus koskee yksityiskiinteistöjä (*privatbostad*), jotka voivat olla pien- tai vuokrataloja tai asuminen oikeusasuntoja (*bostadsrätt*) ja jotka omistaa fyysinen henkilö ja joita käytetään omistajansa tai hänen perheensä vakituksena asuntona tai vapaa-ajanasuntona. Yksityisiksi asuinkiinteistöiksi luokitellaan myös maatalouskiinteistöt ja rakennet-

²⁰² VM 2021c.

²⁰³ Prop. 1984/85:18: 75 kerrotaan, kuinka kunnallisessa takuuverotuksessa kiinteistöistä oli arvostettu takuusumma (*garantibelopp*), joka lisättiin verovelvollisen tuloksi tuloverotuksessa. Vuonna 1985 säädetty valtiollinen kiinteistöverotus pohjautui kunnalliseen takuuverotukseen ja kohdistui paljolti samalla tavoin. Ennen vuotta 1958 rakennettuihin *hyreshus*-kiinteistöihin, jotka kuuluivat takuuverotukseen, oli kohdistunut lisäksi valtiollinen *hyreshusavgift*, joka poistui valtiollisen kiinteistöveron voimaantullessa. Ks. tarkemmin Prop. 1981/82: 124. bilaga 2.1: 40–44; Prop. 1982/83:50. Bilaga 6: 27. Ruotsin kiinteistöveron historiasta myös Suomen kiinteistöveroa edeltävässä hallituksen esityksessä HE 50/1992 vp: 8. Prop. 1983/84:40: 77–78 kerrotaan valtiollisen kiinteistöveron säätämisestä ja eduista.

taviksi soveltuvat tontit. Osake- ja osuuskuntataloja (*andelshus*), jotka ovat juridisen henkilön omistuksessa, verotetaan elinkeinotoimintana. Elinkeinotoiminnaksi luokitellaan myös vuokralle annetut kiinteistöt.²⁰⁴

Vuoden 2007 verouudistuksessa valtiollinen kiinteistövero korvattiin asuin-kiinteistöjen osalta kunnallisella kiinteistöverolla (*kommunal fastighetsavgift*), josta säädetään kunnallisessa kiinteistöverolaissa (FAvL, lag (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift). Kiinteistöveroa koskevia säädöksiä sisältävät myös fastighetstaxeringslag (FTL, 1979:1152) ja lag (2008:826) om skattereduktion för kommunal fastighetsavgift. Valtiollista kiinteistöveroa Ruotsissa edelleen peritään rakentamattomista tonteista ja kiinteistöistä, joilla ei ole asuinrakennuksia, sekä rakenteilla olevista omakotitaloista.²⁰⁵

Vuonna 2021 kiinteistöveron määrä on enimmillään 8 349 kruunua vuodessa, mutta kuitenkin korkeintaan 0,75 prosenttia asuinrakennuksen (*småhus*) arvosta (*byggnadsvärde*) tai 1 459 kruunua vuokratolokiinteistön yksittäisestä asunnosta (*hyreshus, flerbostadshus*) tai korkeintaan 0,3 prosenttia yksittäisen asunnon verotusarvosta (*taxeringsvärde*). *Flerbostadshus* voi sisältää asuntojen lisäksi tai sijasta myös muita huoneistoja, kuten liikehuoneistoja. Veron enimmäismäärä säädettiin laissa vuonna 2008, ja sen määrää muutetaan seuraavina vuosina sosiaalivakuutuskaaren (SFB, socialförsäkringsbalk) mukaisen tulopohjan (*inkomstbasbelopp*) muutoksen mukaisesti. Muutos lasketaan vertaamalla kyseisen vuoden tulopohjaa vuoden 2008 vastaavaan lukuun²⁰⁶.

Esimerkiksi 1 200 000 kruunun arvoisen omistusasunnon kiinteistövero olisi 8 349 kruunua vuonna 2021. Se on kunnallisen kiinteistöveron maksimi, jota korkeampaa veroa ei peritä. Tämän suuruinen vero peritään yli

²⁰⁴ Erilaisia kiinteistöluokituksia tarkastellaan hallituksen esityksessä Prop 1989/90:110: 499–500, 505 ja 5 § KL sekä Prop 2008/09:83: 31–32, jossa määritellään, että *hyreshus* voi olla myös rakennus, jossa on toimistotiloja, ravintoloita, liikkeitä tai hotelli. *Småhus* voi sisältää yhden tai kaksi asuntoa (paritalo), mutta jos rakennuksessa on kolmen tai useamman perheen asuntoja, käytetään siitä nimitystä *hyreshus*. Kiinteistöjen luokittelu määrittelee myös niiden kiinteistövero-kohtelun.

²⁰⁵ Skatteverket 2019: 3–4. Kiinteistövero toteutuu vuokratontilla olevasta asuinrakennuksesta siten, että rakennuksen omistaja maksaa rakennuksesta kunnallista kiinteistöveroa ja tontin omistaja maksaa valtiollista veroa. Rakenteilla olevasta asuinrakennuksesta ja tontista maksetaan niin ikään valtiollista kiinteistöveroa, mutta asuinrakennuksen käyttöönoton jälkeen kunnallista kiinteistöveroa. ks. myös Prop. 2007/08:27: 63.

²⁰⁶ Prop. 2008/09:27: 75–82. Skatteverket (2019: 12–14) ohjeistaa, että jos *hyreshus* koostuu asuinhuoneistoista, verotetaan sitä kunnallisen kiinteistöveron säännöllä. Jos *hyreshus* kuitenkin sisältää muita kuin asumiseen käytettäviä huoneistoja, verotetaan sitä valtiollisella kiinteistöverolla. Valtiollinen kiinteistövero määrätään koko rakennukselle, eikä siinä ole enimmäismäärää, kuten on kunnallisessa verossa.

1113 200 kruunun arvoisista omistusasunnoista. Arvokkaammista asunnoista vero on suhteellisesti pienempi kuin edullisemmista asunnoista.

Uusien omakotiasuntojen kiinteistövero on alennettu. Kunnallisen kiinteistöverolain (FAvL) mukaisesti vuoden 2012 jälkeen valmistuneista asunnoista ei ensimmäisinä 15 vuotena tarvitse maksaa kunnallista kiinteistöveroakaan lainkaan ja vuonna 2007 ja sen jälkeen valmistuneiden rakennusten kiinteistövero on alennettu siten, että valmistumisen jälkeen ensimmäisenä 5 vuotena kiinteistövero ei tarvitse maksaa ollenkaan ja sen jälkeen 5 vuotena normaalista kiinteistöverosta maksetaan vain puolet. Vuonna 2021 valmistuneesta asunnosta kunnallista kiinteistövero maksetaan ensimmäisen kerran vasta vuonna 2037.

Lag om skattereduktion för kommunal fastighetsavgift määrittelee kunnallisesta kiinteistöverosta myönnettäviä huojennuksia. Eläkettä saavat 65 vuotta täyttäneet tai muita sosiaalietuuksia nauttivat henkilöt saavat alennusta kunnallisesta kiinteistöverosta. Huojennus koskee pientaloja, ja sen voi saada, mikäli omistaja on asunut talossa koko verovuoden. Huojennuksen voi saada sulkuosan (*spärrbelopp*) ylittävästä kiinteistöveron määrästä. Sulkuosaksi määritellään 4 prosenttia ansio- ja pääomatulojen määrästä, mutta matalimmillaan sulkuosa voi kuitenkin olla vain sosiaalivakuutuskaaren tulopohjan (*inkomstbasbelopp*) perusteella vuosittain määritellyn summan suuruinen. Näin määritellyn sulkuosan suuruus matalimmillaan on 3 230 kruunua vuoden 2020 verotuksessa.²⁰⁷

Joitakin kiinteistöjä verotetaan Ruotsissa sekä kiinteistöverotuksessa (statlig fastighetsskatt) että elinkeinotulon verotuksessa. Kiinteistövero on objektiivinen, joka rasittaa ainoastaan kiinteistöjä. Se on pääosin vähennyskelpoinen meno elinkeinotulon verotuksessa. Siltä osin kuin kiinteistövero ei ole vähennyskelpoinen elinkeinoverotuksessa, raportoidaan se Ruotsissa verosanktiona (skattesanktion).

Ruotsin kiinteistöverotus suosii uutta asuntokantaa, koska uudet asunnot ovat kiinteistöverosta vapaita ja täyttä kiinteistövero peritään vasta yli 15 vuotta vanhoista asunnoista. Uusimmat ja arvokkaimmat asunnot jäävät siis kiinteistöveron ulkopuolelle, ja vanhempien asuntojen vero on pienempi, koska niiden arvo on todennäköisesti ennättänyt jo laskea ennen kun ne tulevat kiinteistöveron alaisiksi. Verotus kohdistuu vanhempaan asuntokantaan, jolloin kiinteistöveron kannalta edullisinta on asua uudehkoissa asunnoissa. Tämä saattaa vaikuttaa myös ostohaluuteen ja haluun omistaa yli 15 vuotta vanhoja asuntoja.

²⁰⁷ Skatteverket 2021. Vem ska betala fastighetsavgift eller fastighetsskatt?

Isossa-Britanniassa kunnallista asumisveroa (*Council Tax*) peritään vastineeksi kunnan palveluista. Vero määräytyy asunnon markkinahinnan perusteella. Sitä on peritty vuodesta 1993 lähtien. Asumisveroa säätelevät määräykset löytyvät Ison-Britannian lainsäädännöstä *The Council Tax (Administration and Enforcement) Regulations 1992*. Kunnat ja paikallisviranomaiset saavat nykyään melko itsenäisesti päättää perimänsä asumisveron määrästä. Kunnan rahantarve vaikuttaa perittävän veron määrään.²⁰⁸ Asumisveroa maksavat yli 18-vuotiaat, jotka omistavat tai ovat vuokranneet asunnon. Veron määrään vaikuttaa asunnon sijaitsemisalue. Englannissa, Walesissä ja Skotlannissa on kussakin omantyyppisensä järjestelmä, ja lisäksi jokainen kunta toimii itsenäisesti veron määrääjänä. Täyden veron maksavat vähintään kahden aikuisen kotitaloudet. Vero jaetaan puolisoille tasan. Yksinhuoltaja ja yksin asuva aikuinen saavat verosta 25 prosentin alennuksen. Veroa alennetaan 50 prosenttia, jos asunnossa ei asu yhtään aikuista. Päätoimisten alle 25-vuotiaiden opiskelijoiden ja harjoittelijoiden sekä vammaisten ja heidän hoitajiensa sekä diplomaattien ei tarvitse maksaa asumisveroa ollenkaan (*Council Tax Discount, Council Tax Exemption*). Veron alennusta pitää hakea verohallinnon verkkopalvelussa. Jos vammaisen henkilö tarvitsee vammansa vuoksi isomman asunnon kuin hän muutoin tarvitsisi, huomioidaan tämä veronalennuksena. Kakkosasunnon, loma-asunnon ja tyhjillään olevan asunnon veroa voidaan alentaa 50 prosenttia. Kunnalla on harkintavaltaa alennusten myöntämisessä. Matalatuloiset tai tiettyjä etuuksia saavat henkilöt voivat saada asumisverosta alennuksen (*Council Tax Benefit*). Kuolinpesä saa vapautuksen asumisverosta, samoin autiotalon tai purettavan talon omistaja.²⁰⁹

3.3 Varainsiirtoverotuksesta

Varainsiirtovero poikkeaa varallisuusverosta paitsi erilaisten perusteidensa osalta myös sikäli, että varainsiirtovero on suoritettava omatoimisesti. Varainsiirtovero otettiin käyttöön vuoden 1997 alusta lähtien. Varainsiirtovero oli kuitenkin varsin samantyyppinen kuin aiempi leimavero, joka oli ollut voimassa jo vuodesta 1943 lähtien. Varainsiirtoverolain 1 §:n mukaan varainsiirtoveroa suoritetaan kiinteistön tai arvopaperin luovutuksesta. Veron suorittaa luovutuksen saaja (ostaja). Va-

²⁰⁸ Richardson 2021. Mirrlees Reviewissa (2011: 404–405) puhutaan myös asumisen palveluverosta (*housing services tax*) korostaen sitä, että vaikka asuminen on kuluttamista, siihen ei kohdistu kulutuksen verotusta eli arvonlisäveroa. Julkaisussa ehdotettiin asumisen veroa kotitalouksien omaisuudelle ja maaveroa (*land value tax*) liikeomaisuudelle. Ks. myös Boadway, Chamberlain & Emmerson 2010: 15–17. Asumisveroa oli edeltänyt henkiveron tyyppinen *Community Charge (Poll Tax)*, jota kuitenkin kohdistumisensa vuoksi pidettiin haitallisena, ks. tarkemmin Nottinghamshire Welfare Rights Service 1990.

²⁰⁹ Gov.uk 2021.

rainsiirtovero on nykyisin 4 prosenttia kiinteistöjen ja rakennusten kauppahinnasta tai 2 prosenttia asunto-osakkeiden kauppahinnasta. Asunto-osakkeita koskevaa varainsiirtoveroa korotettiin 2 prosenttiin maaliskuussa 2013. Sitä ennen veron suuruus oli 1,6 prosenttia kaikista arvopapereista, osakkeista ja osuuksista, myös asunto-osakkeista. Verokannan muutoksen lisäksi veropohjaa laajennettiin siten, että veropohjana huomioidaan uudistuksen jälkeen myös asunto-osakkeiden yhtiölainaosuus.

Varainsiirtoverotukseen siirryttäessä varainsiirtoverolla korvattiin aiemman leimaverolain mukaiset lainhuudatusleimavero, vuokraoikeuden siirtoleimavero, osakkeiden siirtoleimavero sekä kiinnitysleimavero.²¹⁰ Leimaverolain mukaan erilaisia varainsiirtoja, kuten kiinteistöjä ja asuntoja, verotettiin lainhuudatuksen yhteydessä ostettavilla leimamerkeillä. Leimaverotuksen alku on Hollannissa, jossa jo 1600-luvulla keksittiin leimapaperivero. Vero perustui siihen, että kaikki tärkeät asiakirjat tuli laatia erityiselle leimapaperille; tavalliselle paperille laadittuna asiakirja oli mitätön. Käytäntö pakotti asiakirjan laatijan hankkimaan erityistä leimapaperia, jonka hintaan vero oli lisätty.²¹¹

Varainsiirtoveron maksaminen on edellytyksenä lainhuudon hakemiselle Maanmittauslaitokselta ja asunto-osakeyhtiön osakasluetteloon merkitsemiselle. Varainsiirtovero on maksettava ja varainsiirtoveroilmoitus tehtävä 6 kuukauden kuluessa kiinteistön tai 2 kuukauden kuluessa asunto-osakkeen ostamisesta. Kiinteistönvälittäjä voi tehdä ilmoituksen ostajan puolesta. Asunto-osaketta ostettaessa varainsiirtovero maksetaan ja veroilmoitus annetaan kaupantekotilaisuudessa. Kiinteistönvälittäjä antaa ostajalle kuitin maksusta ja kopion veroilmoituksesta. Ensiasuntoa ostettaessa varainsiirtoveroilmoitus on tehtävä määräajassa, mutta veroa ei tarvitse maksaa, jos verovapauden edellytykset täyttyvät. Ilmoituksen voi tehdä Verohallinnon sähköisessä palvelussa (Omavero) tai paperilomakkeella.²¹²

Ruotsissa kerätään edelleen leimaveroa, joka suuruusluokaltaan ja veropohjaltaan muistuttaa Suomen varainsiirtoveroa. Laki leimaverosta on nimeltään lag (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter. Sen perimisestä vastaa

²¹⁰ HE 121/1996 vp: 1; Varainsiirtoverotuksen uudistamistyöryhmä 1996: 1.

²¹¹ Varainsiirtoverotustyöryhmä 1990: 16–20. Leimaveronimityksen muuttamista varainsiirtoveroksi ehdotettiin ensimmäisen kerran jo vuonna 1962, mutta nimitys otettiin käyttöön vasta vuonna 1997 varainsiirtoverolain myötä. Leimaverotuksen historiasta myös Linnakangas & Juanto (2016): 11–13; Linnakangas 2018: 499–500; Linnakangas 2020: 88–91. Omistusasumisen leimaverokohtelun historiasta kerrotaan hieman myös käsillä olevan tutkimuksen luvussa 4.1.1. Historiasta ilmenee, että pyrkimys alentaa asumiseen kohdistuvaa leimaverotusta siinä kuitenkaan onnistumatta.

²¹² Verohallinto 2020d. Asunnon ostaja – katso ohjeet.

Lantmäteriet (Ruotsin Maanmittauslaitos). Veroa tulee maksaa kiinteän omaisuuden tai tontin ostamisen jälkeen omistusoikeuden rekisteröimisen yhteydessä. Veron suuruus yksityishenkilölle on 8 §:n mukaisesti 15 kruunua jokaista kauppahinnan täyttä tuhatta kruunua kohden (1,5 prosenttia), mutta kuitenkin aina vähintään 50 kruunua. Veroa laskettaessa kauppahintaa verrataan omaisuuden edellisen vuoden verotusarvoon ja veron perusteena käytetään näistä suurempaa. Mikäli asunto kiinnitetään lainan vakuudeksi, tulee kiinnityksestä vielä maksaa erillinen leimavero, joka on 2 prosenttia omaisuuden arvosta. Leimavero koskee vain omistusasuntoa; omistusoikeusasunnot ovat leimaverotuksen ulkopuolella. Ensiasunnon verotus ei Ruotsissa leimaveron osalta tee poikkeusta yleisestä verovelvollisuudesta kiinteän omaisuuden ostamisen yhteydessä. Leimaveron maksetaan Ruotsissa omistusoikeuden rekisteröimisen (lainhuudatuksen) yhteydessä.²¹³ Suomessa maksetaan tässä yhteydessä lainhuudatusmaksu, joka kuitenkin on suuruusluokaltaan pienempi, vain hiukan yli 100 euroa. Kiinnityksen hakemisesta maksettava maksu puolestaan on Suomessa muutamia kymmeniä euroja²¹⁴.

²¹³ Lantmäteriet 2021.

²¹⁴ Maanmittauslaitos 2021a.

4 KODIN VEROTUET

4.1 Omistusasumisen tukeminen

Tässä luvussa luodaan katsaus kodin verotukseen Suomessa. Luvussa nostetaan esiin toisaalta omistusasumisen tukemista puoltavia ja toisaalta tukemista vastaan puhuvia seikkoja. Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus, ensiasunnon varainsiirtoverovapaus, asuntovelkojen korkovähennys ja asuntotulon verovapaus korostavat omistusasumisen erityisluonnetta, josta kumpuaa tarve asunnonomistajien verotukselliselle tukemiselle. Julkisen vallan tehtävänä on PL 19.4 §:n (alkuperäisessä säädöksessä 15 a.4 §) mukaisesti edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä. Säännös ei kuitenkaan hallituksen esityksen mukaan turvaa subjektiivista oikeutta asuntoon, eikä se myöskään aseta asunnolle laatuvaatimuksia. Terveellisyyttä voidaan pitää asunnon yhtenä tärkeänä ominaisuutena. Asumisen terveellisyyteen viittasivat terveydenhoitolaki (1965/469) ja rakennuslaki (16.8.1958/370). Lisäksi asunnon tulee täyttää PL 8 §:n yksityiselämän suojan ja kotirauhan vaatimukset. Säännös viittaa asunnon omatoimiseen järjestämiseen. Asumisen oikeuden tulisikin toteutua ensisijaisesti yksilöiden omatoimisuuden kautta. Perustuslakivaliokunta, samoin kuin ympäristölautakuntakin, korostaa kunnollisen asunnon erityismerkitystä perustavanlaatuisena elämän ja toimeentulon kysymyksenä.²¹⁵

Asunnon voidaan ajatella olevan välttämätön kulutushyödyke, jolloin sen verotuksen tulisi olla hyvin lievää tai sitä ei tulisi verottaa lainkaan. Perustuslaista ei kuitenkaan löydy tukea omistusasumisen erityisasemaa korostavalle politiikalle, vaan oikeuden asuntoon voidaan nähdä toteutuvan myös muunlaisessa asumisessa. Toisaalta, jos omistusasunnon katsottaisiin olevan pelkkä sijoituskohde, tulisi siitä saatavaa tuloa verottaa samalla tavalla kuin mitä tahansa pääomatuloa.²¹⁶

Omistusasumisen tukemista on perusteltu tämän asumismuodon aiheuttamilla positiivisilla ulkoisvaikutuksilla. Ulkoisvaikutuksilla tarkoitetaan toimenpiteestä ulkopuolisille tai ulkopuoliseen toimintaan tai ympäristöön aiheutuvia vaikutuk-

²¹⁵ HE 309/1993 vp: 72; PeVM 25/1993 vp: 9; YmVL:n 2/1994 vp: 2 mukaan 15a.4 §:n säännöstä voidaan pitää julkiseen valtaan kohdistuvana perustuslaillisena toimeksiannota. PL 6 §:n mukainen oikeus elämään tarkoittanee Suomen olosuhteissa oikeutta jonkinlaiseen asumiseen. 15 a.1 §:n mukaisen viimekätisen oikeuden toimeentuloon ja huolenpitoon voidaan myös katsoa tarkoittavan oikeutta jonkinasteiseen asunnon tyyppiseen suojaan.

²¹⁶ Omistusasumisen ja vuokra-asumisen eriarvoista verotuksellista kohtelua käsittelevät myös esim. OECD 2010b: 78 ja Määttänen 2009.

sia. Stiglitz ja Rosengard toteavat, että positiivinen ulkoisvaikutus syntyy, kun ihmisen käyttäytyminen hyödyttää jotakin toista tahoa²¹⁷. Ulkoisvaikutukset aiheutuvat ulkopuolisille, ja vieläpä niin, etteivät he maksa ulkoishyödyistä eivätkä saa ulkoishaitasta korvausta²¹⁸. Verotuksesta aiheutuvat ulkoisvaikutukset ovat vaikutuksia, joita syntyy, kun ihmiset muuttavat käyttäytymistään ja valintojaan verojen aiheuttamien taloudellisten lopputulemien mukaan. Ihmiset pyrkivät maksimoimaan sellaisen toiminnan, jonka johdosta maksettavan veron määrä vähenee. Kun yhä useampi valitsee tällaisen veroa minimoivan toiminnan, syntyy ihmisten toiminnan vaikutuksesta yhteiskunnallisia muutoksia. Negatiivinen ulkoisvaikutus Stiglitzin ja Rosengardin mukaan syntyy, kun ihmisen käyttäytyminen aiheuttaa toiselle taholle kustannuksia. Kustannusten aiheutuminen voi olla myös välillistä. Esimerkiksi yksi ylimääräinen kalastaja vähentää muiden kalastajien kalansaalista vähentäen näin heidän tulojaan.²¹⁹ TEM:n ohjeistuksen ja hallituksen esityksen mukaan positiivisia ulkoisvaikutuksia aiheuttava tuki voi olla perusteltu. Mahdollisten positiivisten ulkoisvaikutusten syntymisen lisäksi tai sijaan tuella voidaan pyrkiä ehkäisemään negatiivisten ulkoisvaikutusten syntymistä.²²⁰

Omistusasumisen on arvioitu aiheuttavan positiivisia vaikutuksia asuin ympäristöön ja sen asukkaisiin. Omistusasujien lapset esimerkiksi näyttäisivät menestyvän koulussa keskimäärin paremmin kuin vuokra-asujien lapset. Yhdysvalloissa tehdyssä tutkimuksessa omistusasunnoissa asuvien perheiden 17–18-vuotiaat lapset suorittivat koulunsa loppuun todennäköisemmin kuin sellaisten perheiden lapset, jotka asuivat vuokra-asunnoissa. Ero oli erityisen selvä pienituloisilla perheillä.²²¹ Omistusasumisella on myös vaikutusta elinympäristön rakentumiseen, kuten Hilber ja Mayer totesivat Yhdysvalloissa tehdyssä tutkimuksessa. Lapsettomatkin asunnonomistajat kannattivat koulun rakentamista asuinalueelleen mieluummin kuin esimerkiksi teollisuusrakentamista. Ihmiset kokivat koulun läheisyyden asunnon hintaa korottavana tekijänä. Asukkaat ajattelivat ja äänestivät samoin, vaikka osa suunnittelikin piakkoin muuttavansa.²²²

Asunnonomistajilla ajatellaan olevan halu huolehtia asunnostaan, asunnon ympäristöstä ja asuinalueesta senkin vuoksi, että he asuinalueestaan huolehtiessaan samalla varmistavat asunnon hinnan säilymisen tai kohoamisen. Asunnon ulkoisvaikutuksista ja kunnosta huolehtimisen voidaan ajatella heijastuvan myös ympäröivään

²¹⁷ Stiglitz & Rosengard 2015: 87

²¹⁸ Määttä 2016: 33.

²¹⁹ Stiglitz & Rosengard 2015: 87.

²²⁰ HE 22/2016 vp: 24–25; TEM 2016:8–9.

²²¹ Green & White 1997.

²²² Hilber & Mayer 2009.

alueeseen ja ympärillä olevien asuntojen arvoon. Vuokralaisella tällaista samantyyppistä intressiä ei olisi, koska heille asuinalueen hintatason kohoaminen aiheuttaisi lisää kustannuksia korkeampina vuokrina.²²³ On kuitenkin huomattava, että näitä tutkimustuloksia ei välttämättä voi sellaisenaan rinnastaa suomalaiseen yhteiskuntaan. Amerikkalaisessa yhteiskunnassa tuloerot ovat voimakkaampia ja perusturvan taso matalampi kuin Suomessa, eikä sikäläinen koulutusjärjestelmä ole kaikin osin verrattavissa suomalaiseen.

Suomessa Kortelaisen ja Saarimaan tekemässä tutkimuksessa omistusasumisen positiivisia ulkoisvaikutuksia ei havaittu. Tutkimus tehtiin Helsingissä kerrostaloalueella, jossa positiivisten ulkoisvaikutusten oletettiin kapitalisoituvan asuntojen hintoihin. Tällaista yhteyttä ei löydetty.²²⁴ Tulos ei välttämättä olisi sama, jos tutkittaisiin omakotitalojen hintoja muualla Suomessa. Eerola ym. arvelevat myös, että positiiviset ulkoisvaikutukset voivat olla seurausta valikoitumisharhasta eli siitä, että omistusasujiksi valikoituu erilaisia ihmisiä kuin vuokra-asujiksi. Eerola ym. perustavat johtopäätöksensä useisiin ulkomaisiin ja suomalaisiin tutkimuksiin, joissa vaihtelevasti löydettiin tukea omistusasumiseen liittyville positiivisille ulkoisvaikutuksille²²⁵.

Yleensä asunto tiettyyn laajuuteen asti ymmärretään välttämättömyshyödykkeeksi²²⁶, jolloin asuntopolitiikan tavoitteeksi voidaan asettaa kohtuullisen hintaisen asumisen mahdollistaminen kaikille ja asumisen mahdollistaminen myös hyvin pienituloisille ihmisille. Kohtuullisen hintaisella asumisella tarkoitetaan sitä, että asunnon hankinta- ja ylläpitokustannukset ovat sopivassa suhteessa verrattuna perheen kokonaistulojen määrään. Kohtuullisena pidetään useimmiten sitä, että asumismenoihin kuluu korkeintaan 25–30 prosenttia kokonaistuloista. Tulosten tulee asumismenojen jälkeen riittää myös muihin tarpeellisiksi ja kohtuullisiksi katsottuihin menoihin.²²⁷

²²³ VM 2010b: 169; Keightley 2020: 6–7.

²²⁴ Kortelainen & Saarimaa 2015.

²²⁵ Eerolan, Harjusen, Lyytikäisen & Saarimaan (2015: 21–24) mukaan omistusasujat osallistuvat päätöksentekoon vain, mikäli he olivat tyytymättömiä olosuhteisiinsa. Omistusasumisen hintojen nousu näkyi erityisesti omakotitaloalueilla, ei omistusasuntoja sisältävillä kerrostaloalueilla. Myös tutkimuksissa havaittu lasten parempi koulumenestys selittynee todennäköisemmin valikoitumisharhalla. Taustatekijöitä satunnaistamalla tutkimustuloksia ei ole saatu toistettua.

²²⁶ Hyvin suuri asunto suosituksi kalliin hintatason alueella mielletään kuitenkin herkemmin ylellisyshyödykkeeksi.

²²⁷ Ruonavaara, Kettunen, Sutela & Tyvelä 2020: 12–13. Tarpeellisuusarviointia tehdään mm. asumistukea ja toimeentulotukea myönnettäessä. Ks. Kela 2021a. Toimeentulotuki; Asumisen tuet.

Raja-arvojen määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Tällaista johonkin ulkoiseen standardiin perustuvaa kohtuuhintaisen asumisen määrittelyä sanotaan *normatiiviseksi* näkökulmaksi. Kohtuullisen hintaista asumista määriteltäessä voidaan painottaa myös *kuluttajan omia valintoja*, ei niinkään pelkkää standardia. Ihmisen valinnat heijastavat hänen omia valintojaan niissä rajoissa, jotka määrittävät hänen tulojensa perusteella. Kohtuuhintainen asuminen voidaan määrittää myös *asunnon hallintamuotoa* korostaen. Silloin vuokra-asuminen yleensä valikoituu kohtuuhintaisimmaksi asumismuodoksi. Kohtuuhintainen asuntokanta rinnastuu ajatuksellisesti usein sosiaaliseen asuntokantaan, joka on ymmärrettävä alle markkinahintaiseksi asuntokannaksi, jossa vuokra-asuntojen tuotantoon on saatu erilaisia tukia ja vuokran suuruutta säännellään. Tämän tyyppinen kategorisointi saattaa kuitenkin rajata kohtuuhintaisen ja alle markkinahintaisen asumisen tarpeettomasti vain vuokra-asumiseen, jolloin omistusasuminen rajautuu liiaksikin vain hyvätuloisten oikeudeksi.²²⁸ Asumisen kustannusten kohtuullistaminen esimerkiksi verotuksen keinoin johtaa alle markkinahintaiseen asumiseen, mutta se kohdistuu aivan pienituloisimpien ja vaikeimmassa asemassa olevien sijasta seuraavaan pieni- ja keskituloisten tuloluokkaan. Selkeintä lienee käsitteellisesti erottaa pieni- ja keskituloisiin kohdistuva kohtuullisen hintainen asuntotuotanto kaikkein pienituloisimpiin ja taloudellisesti heikoimmassa asemassa oleviin kohdistuvasta alle markkinahintaisesta (sosiaalisesta) asuntotuotannosta.²²⁹

Lisäksi asuntopolitiikan avulla pyritään estämään asuinalueiden eriytymistä ja yhdyskuntarakenteen hajautumista, jolla tarkoitetaan kehitystä, jossa tietyille asuntoalueille keskittyisi vain matalatuloisia ja tietyille asuntoalueille ainoastaan hyvätuloisia.²³⁰ Alle markkinahintaisen asuntotuotannon suuntaamisessa olisi siis kyettävä ennakoimaan ja estämään tämä hajautuminen, joka pahimmillaan voisi meilläkin johtaa maailman suurkaupungeista tuttuun ”slummiutumiseen”. Tuonkaltaisen kehityksen estämisen tulisi olla yksi asuntopolitiikan tärkeimmistä tavoitteista.

²²⁸ Sutela, Ruoppila, Rasinkangas & Juvenius 2020: 12–13; lisäksi Stone (2006: 153) kiinnittää huomiota termeihin kohtuullisen hintainen asuminen (housing affordability) ja kohtuuhintainen asuntokanta (affordable housing) korostaen sitä, että kohtuuhintaisuuden määrittämisessä tulee ottaa huomioon erityisesti asukkaan tulotaso, jonka perusteella määritellään kullekin ihmiselle kohtuullisen asumisen hinta. Joillekin useimmat asunnot ovat kohtuullisen hintaisia, joillekin taas lähes kaikki asunnot ovat liian kalliita.

²²⁹ Kohtuuhintaisen ja sosiaalisen asuntotuotannon eroista mm. Ruonavaara, Kettunen, Sutela & Tyvelä 2020: 12–13; Ruonavaara 2017: 9–10; Czischke & van Bortel 2018; Oxley 2012: 75.

²³⁰ VM 2010: 159–195.

Omistusasumisen vahvan tuen vuoksi ihmiset pyrkivät sijoittamaan ja säästämään omaan asuntoon. Omistusasuminen aiheuttaa myös tulonjakovaikutuksia. Asuntotulon verottamatta jättämisen aiheuttama verotuki on euromääräisesti huomattavasti suurempi varakkaammissa tuloluokissa kuin pienituloisten keskuudessa. Toisaalta kuitenkin verotuen suhteellinen määrä verrattuna tuloihin on tutkimusten mukaan suurempi pienituloisilla kuin suurempituloisilla.²³¹ Asuntolainan korkovähennys houkuttelee hankkimaan oman asunnon vieraalla pääomalla. Omistusasunnon hankkimista tuetaan niin, että sijoittaja voi käyttää pääoman hankintaan ja lainan korkojen maksamiseen verovapaata tuloaan. Myöhemmin asuntotulo ja asuntoa myytäessä asunnon luovutusvoitto ovat verovapaita.²³² Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus tukee nuorta ensiasunnon hankkijaa pienentämällä asunnon hankintakuluja. Asumisen aikana asunnon arvoa voidaan tietysti edellytyksin kasvattaa myös kotitalousvähennyksen avulla. Omassa kodissa teetetystä korjaus- ja perusparannustyöstä saa verotuksessa vähennyksen lopullisesta verosta. Kotitalousvähennyksen avulla annettu tuki kohdistuu omistusasumisen lisäksi myös vuokra-asumiseen ja myös vuokra-asunnossa tehty kotitalous- ja rakennustyö oikeuttavat kotitalousvähennykseen.

Vaikka omistusasumisen useimmiten ajatellaan olevan niin tärkeää, että sitä halutaan verotuksellisestikin tukea, on päinvastaisiakin näkemyksiäkin esitetty. Miksi tukea omistusasumista, jotta se tuottaisi halutunlaista toimintaa? Eikö olisi parempi tukea sitä toimintaa, jota halutaan edistää – vaikkapa suoraan omistusasuntojen korjauksia tai riittävää kaikille saatavilla olevaa koulutusta.²³³ Oswaldin teorian (1999) mukaan on viitteitä siitä, että omistusasuminen olisi yhteydessä työttömyyteen. Tosin yhteyden syy-seuraussuhde on epäselvä, samoin se, vaikuttaako asiaan vielä muitakin tekijöitä. Oswald toteaa, että voisimme vähentää työttömyyttä vähentämällä omistusasumisen määrää. Toisaalta hän toteaa mahdollista olevan myös, että työttömyys lisää omistusasumista. Muut tutkijat ovat myöhemmin todenneet omistusasumisen voivan lisätä yhteen työpaikkaan sitoutumista ja vähentää liikkuvuutta työpaikkojen välillä. De Graaff, van Leuvensteijn & van Ewijk ja van Leuvensteijn & Koningin tutkimusten mukaan, jos omistusasumisen 10 prosenttiin kasvu merkitsisi työttömyyden 1,3–2 prosenttiin nousua. Eri maita ja alueita käsittäviä makroaineistoja tutkittaessa on havaittu, että korkeat omistusasumisen osuudet voivat johtaa työttömyyteen erityisesti laskusuhdanteissa. Toisissa aineistoissa puolestaan on havaittu, että omistusasujat olisivat sitoutuneempia työpaikkaansa kuin vuokra-asujat. Tutkijoiden mukaan epäselviksi

²³¹ Eerola, Lyytikäinen & Saarimaa 2015: 65; Saarimaa 2011: 1703–1706.

²³² OECD 2010: 77–78.

²³³ Keightley 2020: 9.

kuitenkin jäävät eri tekijöiden syy-seuraussuhteet eli se, kuinka paljon työhön sitoutuminen johtaa omistusasumiseen vai aiheuttaako omistusasuminen työsidonaisuutta.²³⁴

Omistusasujat tyypillisesti ansaitsevat enemmän kuin vuokralla-asujat, ja heidän varallisuutensa on suurempi asunto-omistuksen vuoksi. Osittain asunto toimii taloudellisena puskurina: se on mahdollista myydä, mikäli ilmenee yllättävää rahan tarvetta. Asuntoa voi myöhemminkin tarvittaessa käyttää lainan vakuutena. Varallisuuden kertymisen ja hyvätuloisuudenkaan syy-seuraussuhteet eivät ole selkeät. Ei ole varmaa, lisääkö omistusasuminen hyvätuloisuutta ja varallisuuden kertymistä vai lisääkö hyvätuloisuus mahdollisuuksia hankkia omistusasunto.²³⁵

Oswald esittää syitä siihen, miksi omistusasuminen vaikuttaisi työttömyyteen. Ensiksikin omistusasujille asunnon vaihtaminen on kallista, joten he eivät välttämättä ole halukkaita muuttamaan työn perässä. Toiseksi joissakin maissa, esimerkiksi Isossa-Britanniassa ja Espanjassa, muuttaminen voi olla hankalaa myös siksi, että vuokra-asuntoja on vähän tai ei juuri ollenkaan. Sen vuoksi työttömät eivät voi muuttaa työn perässä, vaikka he ehkä olisivatkin halukkaita myymään senhetkisen omistusasuntonsa. Kolmanneksi, jos ihmiset eivät halua muuttaa työn perässä, he mahdollisesti tekevät sellaista työtä, joka ei ole heidän taitoihinsa ja kykyihinsä nähden ihanteellisinta työtä heille. Ratkaisu ei ole yhteiskunnan kannalta paras mahdollinen. Neljänneksi omistusasujat voivat vastustaa asuntoalueille ja niiden läheisyyteen toteutettavia uusia tuotantolaitoksia tai muita toimintoja. Poliittista vastustustakin voi esiintyä. Viidenneksi omistusasujat kulkevat vuokra-asujia mieluummin pitkiä työmatkoja. Tämä puolestaan vaikuttaa ympäristöön ja liikenteen määrän kasvuun ja voi tehdä työnteosta kalliimpaa ja hankalampaa kaikille. Jos ihmiset olisivat halukkaita liikkumaan työn perässä, se lisäisi työn saatavuutta mutta tekisi työn tekemisestä entistä kalliimpaa, mikä puolestaan vaikuttaa samalla tavalla kuin jos työttömyyden houkuttavuutta lisättäisiin.²³⁶ Vuosina 2019–2020 alkanut koronapandemia on muuttanut työn tekemisen muotoja, kun yhä useammat ovat siirtyneet etätöihin. On vaikea sanoa, miten etätöiden yleistyminen tulee vaikuttamaan halukkuuteen asua väljemmin maaseutupaikkakunnilla omistusasunnoissa ja toisaalta työskennellä paikasta riippumattomasti.

Tutkimuksissa on myös selvinnyt, että omistusasujilla ei esiintyisi työttömyyttä sen enempää kuin muissakaan ryhmissä, mutta sellaisilla alueilla, joilla omistusasumisen osuus on korkea, olisi myös työttömyyttä muita alueita enemmän.

²³⁴ Teoksessa: van Ewijk & Leuvensteijn 2009: 43–51; 57; 187–188.

²³⁵ Keightley 2020: 9.

²³⁶ Teoksessa: van Ewijk & Leuvensteijn 2009: 47–49.

Omistusasuminen ei suoraan aiheuttaisikaan työttömyyttä, vaan omistusasumisen ulkoisvaikutuksilla voisi olla yhteyttä työttömyyden ilmenemiseen. Omistusasutusalueilla on usein keskimääräistä vähemmän yrittäjyyttä, mikä vähentänee työn tarjontaa. Tämä selittynee aluepoliittisilla kaavoitusratkaisuilla sekä tunnetulla ilmiöllä, jossa omistusasujat eivät halua suuria tuotantolaitoksia lähelle omaa asuinalueettaan (NIMBY, not in my backyard). Yrittäjyyden pienempi määrä voi selittyä silläkin, että asunnonomistajat usein lyhentävät myös asuntolainansa ja näin heillä toisaalta on vähemmän rahaa käytettävissään muuhun kulutukseen. Toisaalta he mahdollisesti haluavat karttaa yrittäjyyteen liittyvää yrittäjäriskiä. Kulutuskysynnän väheneminen näkyy erityisesti sellaisissa tuotteissa, joiden tuottaminen ja kulutus tapahtuvat samalla alueella. Tällaisia ovat esimerkiksi palvelut ja päivittäistavarakauppa. Työttömyyttä ei siis aiheuttaisikaan omistusasujien haluttomuus vastaanottaa työtä vaan asunnonomistajien sitoutuminen lainanlyhennyksiin, jonka vuoksi rahaa on käytettävissä vähemmän muuhun kulutukseen.²³⁷

Omistusasunnon hankkimisen ja omistusasumisen tukeminen on toisaalta perusteltua omistusasumisen positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi, mutta toisaalta on myös tutkimustietoa siitä, että omistusasumisella voi olla yhteyttä työttömyyteen. Vaikutusmekanismi ei kuitenkaan ole tämänhetkisen tutkimustiedon perusteella kokonaan selvillä. Asuntolainan aiheuttamat hoitokulut tietysti kiistatta ovat poissa muusta kulutuksesta, ja sillä voinee olla merkitystä yhteiskunnalliseen talouskehitykseen.

4.2 Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus

4.2.1 Tavoitteet ja lähtökohdat

TVL 45–46 §:ien mukaan omaisuuden luovutuksesta syntynyt luovutusvoitto on verollista pääomatuloa. Luovutusvoitto lasketaan vähentämällä omaisuuden luovutushinnasta hankintahinnan poistamatta oleva osuus ja voiton hankkimisesta olleiden menojen yhteismäärä. Luovutustappio puolestaan vähennetään TVL 50 §:n mukaan omaisuuden luovutuksesta saadusta voitosta verovuonna tai kolmena sitä seuraavana vuotena. Oman asunnon luovutuksesta syntynyt luovutusvoitto on kuitenkin verovapaa, ja vastaavasti mahdollinen syntynyt luovutustappio on vähennyskelvoton.

²³⁷ Banchflower & Oswald 2013: 18–19; Laamanen 2013: 16–17; Laamanen 2017: 49.

Oman asunnon luovutusvoiton verovapaudella pyritään helpottamaan asunnon vaihtamista ja vähentämään lukkiutumisvaikutusta asuntomarkkinoilla sekä helpottamaan työn perässä muuttamista. Lukkiutumisvaikutuksella tarkoitetaan, että asunnon myymistä pyritään lykkäämään jotta välttyttäisiin luovutusvoittoverolta, vaikka asunnon myyminen olisi muutoin edullista esimerkiksi kookkaamman tai pienemmän asunnon hankkimiseksi.

Luovutusvoittojen verottaminen olisi perusteltua laajan tulokäsitteen perusteella. Asunnon myynnin jälkeen myyjän taloudellinen tilanne paranee ja pääomaa on enemmän kuin ennen myyntiä. Usein kuitenkin ajatellaan, että luovutusvoittoja tulisi verottaa eri tavalla ja lievemmin kuin muunlaista tuloa. Luovutusvoitot ovat muodostuneet pitkän ajan kuluessa, joten rahan arvon vaihtelut ovat vaikuttaneet luovutusvoiton määrään. Inflaatio on ajan mittaan tärkeä tekijä kiinteistöjen arvonvaihteluille, vaikkakin inflaation määrää on vaikea arvioida. Sen vuoksi vain inflaatiokorjatut arvonvaihtelut tulisi huomioida verotuksessa. Inflaation vaikutus tiedostettiin jo 1970-luvulla, jolloin EETVL 21.4 §:n mukaan inflaation aiheuttamaa (markkamääräistä) hinnannousua ei luettu satunnaiseksi myyntivoitoksi²³⁸.

Inflaatiovoiton verottamatta jättäminen on suositeltavaa, koska jos asunnon arvo kohoaisi pelkästään inflaation vaikutuksesta ja muu arvonvaihtelu olisi olematonta, ei asunnon myyjällä todellisuudessa olisi myynnin jälkeen käytettävissään yhtään enempää rahaa kuin ennen asunnon ostamista. Tähän syynä olisi omistuskäsitteen aikainen rahan arvon aleneminen.²³⁹ Inflaatiovoittojen verottaminen voidaan ymmärtää verosanktioksikin. Niiden verottamisen estämiseksi on luovutusvoittojen verotuksessa otettu käyttöön erilaisia huojuksia ja hankintameno-olettamia. Luovutusvoitto voi olla verovapaa kokonaan tai osittain. Lisäksi verovapaus voi riippua omistusajan ja asumisajan pituudesta. Mikäli verotuksessa huomioidaan vain nominaaliset luovutusvoitot tekemättä inflaatiokorjausta, muuttuu verotus turhan ankaraksi. Epäkohta olisi korjattavissa esimerkiksi verottamalla luovutusvoittoja vain osittain. Suomessa käytössä olevan oman asunnon luovutusvoiton verovapauden avulla tavoitellaan omistusasumiseen liitettyjä positiivisia ulkoisvaikutuksia, lukkiutumisvaikutuksen vähentämistä ja inflaatiovoittojen verottamisen minimointia.

²³⁸ HE 40/1974 vp: 33, VaVM 45/1974 vp: 33.

²³⁹ Mattsson 1996: 64–69; Bartlett 1997: 1263–1266.

4.2.2 Normi

4.2.2.1 Verovapaussääntö ja sen kehitys

Oman asunnon luovutusvoiton verokohtelusta määrätään TVL 48.1 § 1 kohdassa. Asunnon luovutusvoitto on verovapaa, mikäli verovelvollinen on omistanut asunnon vähintään kaksi vuotta ja on omistusaikanaan yhtäjaksoisesti käyttänyt asuntoa *omana tai perheensä asuntona*.

TVL 48.1 §. *Omaisuuksien luovutuksesta saatu voitto ei ole veronalaista tuloa, jos verovelvollinen luovuttaa*

1) vähintään kahden vuoden ajan omistamansa sellaisen huoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet tai osuudet tai sellaisen rakennuksen tai sen osan, jota hän on omistusaikanaan yhtäjaksoisesti vähintään kahden vuoden ajan ennen luovutusta käyttänyt omana tai perheensä vakituksena asuntona (oman asunnon luovutusvoitto).

TVL 48.2 §. *Oman asunnon luovutusvoittoa laskettaessa rakennukseen rinnastetaan myös sen rakennuspaikka siltä osin kuin se on pinta-alaltaan enintään 10 000 neliometriä tai kaavoitetulla alueella enintään kaavan mukaisen tontin tai rakennuspaikan suuruinen (...)*

Vastaavasti TVL 50.2 §:n mukaisesti vastaava luovutustappiokaan ei ole vähennyskelpoinen omaisuuden myynnistä aiheutuneista voitoista tai muusta pääomatulostosta. Oman asunnon luovutusvoiton verovapauden mahdollistava säännös on poikkeussäännös muutoin yleisesti sovellettavasta laajasta luovutusvoittojen verollisuudesta. TVL 48.2 §:n mukaan omaan asuntoon rinnastetaan luovutusvoittoa laskettaessa myös sen rakennuspaikka enintään 10 000 neliometrinen suuruinen tai kaavoitetulla alueella kaavan mukaisen tontin tai veroluokituksen rakennuspaikan mukaisesti.

Mikäli asunto tai kiinteistö on ollut yhteis- tai osittaiskäytössä tai yhteisomistuksessa, lasketaan luovutusvoiton verovapaa osuus määräosien suhteessa. Asunnon käsitteeseen luetaan myös kaikki samalla tontilla olevat asuinkäyttöä palvelevat rakennukset tai rakennelmat, mikäli ne luovutetaan samassa kaupassa varsinaisen asuinrakennuksen kanssa. Mikäli asunnon läheisyydessä on esimerkiksi elinkei-

nokäytössä olevia rakennuksia, ei verovapaus koske niitä. Myöskään talousrakennusten ulkopuolella sijaitsevat vapaa-ajanasunnot ja saunamökit eivät kuulu verovapauden piiriin.²⁴⁰

Oman asunnon luovutusvoiton verovapaudella on Suomessa pitkä perinne. Hallituksen esityksessä vuodelta 1992 siirrettiin uuteen tuloverolakiin jo aiemmin valinnut tilanne, jossa oman asunnon myynnistä mahdollisesti syntynyt luovutusvoitto on verovapaa, mikäli verovelvollinen on omistanut asunnon ja omistusaikansa asunut asunnossa vähintään kaksi vuotta. Myös vastaavat luovutustappiot ovat vähennyskelvottomia.²⁴¹ Tuloverolain mukaisesti verovapaus koskee huoneiston hallintaan oikeuttavia osakkeita taikka rakennusta tai sen osaa.

Verovapaussääntö on peräisin ajalta, jolloin vain keinottelutarkoituksessa saadut luovutusvoitot olivat verollisia. Vuodesta 1943 vuoteen 1971 voimassa olleen TOL 22.1 §:n mukaisesti luovutusvoitot olivat verollisia ainoastaan siinä tapauksessa, että luovutettu omaisuus oli ollut luovuttajan omistuksessa kiinteän omaisuuden osalta kymmentä ja irtaimen omaisuuden osalta viittä vuotta lyhyemmän ajan. Mikäli omaisuus myytiin ennen viiden tai kymmenen vuoden määräajan umpeutumista, pidettiin myynnistä syntyvää voittoa keinotteluluonteisena ja sen vuoksi verollisena (satunnainen myyntivoitto). Asunto-omaisuuden myynnistä syntynyttä voittoa käsiteltiin samojen sääntöjen mukaisesti kuin muunkin omaisuuden myynnistä syntyneitä voittoja.²⁴²

Oman asunnon myymisestä aiheutuvan satunnaisen myyntivoiton verottamista pidettiin kuitenkin 1970-luvulle tultaessa kohtuuttomana. Alle kymmenen vuotta omistetun oman asunnon myyminen oli lain mukaan verollista. Myyjä joutui maksamaan satunnaisesta myyntivoitosta veron, jolloin uuden asunnon hankkimiseen oli käytössä veron verran vähemmän pääomaa. Niinpä oman asunnon myynnistä syntyvää voittoa päädyttiin verottamaan uudenslaisilla säännöillä.

²⁴⁰ Mm. Rabinä, Myrsky & Myllymäki 2019: 313.

²⁴¹ HE 200/1992 vp: 19; VaVM 74/1992.

²⁴² HE 77/1943 vp: 19; VaVM 41/1943 vp: 6. Rekola (1947: 174–175) käsittelee ammattimaisen ja satunnaisen myyntitoiminnan eroja. Molemmissa voi olla voitonsaamistarkoitus, mutta ammattimainen myyntitoiminta on toistuvaa ja sitä on siksi pidettävä liiketoimintana. Satunnaista myyntivoittoa verotettaessa voidaan ajatella olleen pyrkimys verottaa keinottelutarkoituksessa myydyn omaisuuden luovutuksesta syntynyttä voittoa sekä kaupan kautta realisoitua ansiotonta arvonnousua. Satunnaisen myyntivoiton edellytyksinä voidaan Rekolan mukaan pitää seuraavia: 1) toiminnan satunnaista (ei toistuvaa ammattimaista) luonnetta, sitä, että 2) luovuttaja on omaisuuden aikoinaan itse ostanut, 3) luovutettu omaisuus on ollut luovuttajan omana kiinteä omaisuus alle kymmenen ja irtain omaisuus alle viisi vuotta, että 4) luovutus on ollut vastikkeellinen sekä sitä, että 5) luovutuksesta on saatu voittoa.

Myyntivoitto säädettiin vuodesta 1972 alkaen verovapaaksi, mikäli myyjä oli vähintään vuoden ajan käyttänyt asuntoa pääasiallisesti omana tai perheensä asuntona ja mikäli hän hankki luovuttamansa asunnon tilalle uuden asunnon, jota hän ryhtyi käyttämään pääasiallisesti omana tai perheensä vakituksena asuntona. Uusi asunto tuli hankkia joko vuotta ennen vanhan asunnon luovutusta tai luovutusvuotta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. Määräajan aikana asunnon hankkimisesta oli vähintään tehtävä sitova sopimus. Verovapaus koski asunnon tai sen hallitsemiseen oikeuttavien osakkeiden tai osuuksien lisäksi rakennuksen tonttimaata, mikäli tämä olisi korkeintaan 10 000 neliömetrin suuruinen. Hallituksen esityksessä linjattiin myös, että verovapautta ei tullut ulottaa loma-asuntojen myyntiin tai muiden sellaisten asuntojen myyntiin, joita verovelvollinen oli käyttänyt vakituisen asuntonsa ohella. Eduskunnan laki- ja talousvaliokunta huomautti myös, että uusi asunto tuli hankkia Suomesta, jotta satunnaisen myyntivoiton verovapaus voitiin myöntää.²⁴³

Kähärä tulkitsee, että asunnon luovutuksen tuli tapahtua melko välittömästi oman käytön päätyttyä. Vakituisen ja pääasiallisen asunnon määritelmän katsottiin myös poissulkevan kesämökit, opiskelija-asunnot ja työpaikan vuoksi hankitut kakkosasunnot. Uuteen asuntoon muuttamisen tuli myös tapahtua välittömästi sen jälkeen, kun asunto oli valmistunut tai vapautunut verovelvollisen käyttöön. Ei siis ollut mahdollista, toisin kuin nykyään, asettaa omaa käyttöä varten hankittua asuntoa ensin vuokralle ja vasta sen jälkeen asettua siihen itse asumaan.

Asunnon vaihtoa korostava verovapaussäännös oli kirjattuna myös vuoden 1974 EETVL 21.3 §:ään. Lakikirjauksessa korostettiin asumisajan sijoittumista välittömästi ennen myyntiä. Laki ei tuolloin tuntenut sellaista käytäntöä, että tietyn pituinen asuminen oikeuttaisi myyntivoiton verovapauteen vielä kaukana tulevaisuudessa²⁴⁴. Vuoden 1988 ETVL 73.1 §:ssä uuden asunnon hankkimista koskeva säännös poistui verovapauden edellytyksistä ja sanamuoto ”välittömästi ennen luovutusta” muuttui muotoon ”ennen luovutusta”. Jälkimmäistä sanamuotoa on sittemmin tulkittu hyvin laajasti olettaen sen oikeuttavan verovapaaseen luovutukseen vielä vuosien tai vuosikymmentenkin kuluttua oman vakituisen asumisen päätyttyä.²⁴⁵

²⁴³ HE 186/1971 vp: 1; VaVM 73/1971 vp: 1. Ks. myös mietinnön liitteenä oleva Laki- ja talousvaliokunnan lausunto n:o 5.

²⁴⁴ HE 40/1974 vp: 35; VaVM 45/1974 vp: 10.

²⁴⁵ Ks. KHO 2012:62, jossa pelkän maapohjan myymistä pidettiin verovapaana ja Helsingin HAO 24.03.2014 T 14/0449/3, jossa kahden vierekkäisen kiinteistön myynnit olivat verovapaita vielä 30 vuotta oman asumisen päätyttyä. Ks. Verohallinto 2015c, kohta 4.1, jonka mukaan luovutuksen ei tarvitse tapahtua välittömästi oman asumisen päätyttyä, vaan asunto voidaan esimerkiksi antaa vuokralle ennen myyntiä.

Vuodesta 1990 lähtien asumisaikaa koskeva vaatimus piteni kahteen vuoteen. Huomioitavaa on, että valtiovarainvaliokunnan mietintöjen lopussa esitetyissä vastalauseissa pidettiin verovapauden mahdollistavaa kahden vuoden omistusaikaa liian pitkänä. Sen todettiin aiheuttavan hankaluuksia vaikkapa avioeron sattuessa tai työpaikanvaihdoistilanteissa. Vastustajat eivät nähneet mitään syytä verovapauden mahdollistavan omistustajan pidentämiselle. Vastustajien näkemyksistä huolimatta eduskunta pidensi omistuksen ja asumisen määräajan kahteen vuoteen.²⁴⁶

Vanha oman asunnon luovutusvoiton verovapaussääntö vuodelta 1971 korosti asunnonvaihdon helpottamista ja kohtuuttoman verotuksen poistamista ei-keinotteluluonteiselta voitolta. Nykyinen tuloverolaki on jo lähes 30 vuoden takaa. Oman vakituisen asunnon luovutusvoiton verovapaus on ollut voimassa koko ajan muuttumattomana. Lain tulkinta on oikeuskäytännössä muotoutunut laajaksi, huolimatta siitä, että oman asunnon luovutusvoiton verovapaus on poikkeussääntö yleisestä luovutusvoiton verollisuudesta.

Kahden vuoden asumisajan tulee kuitenkin olla yhtäjaksoista. Sen osoittaa seuraava KHO:n ratkaisu, jossa asunnon lyhytkin vertaisvuokrausjakso tulkittiin tulonhankkimistoiminnaksi. Asunnon kahden vuoden asumisajan katsottiin keskeytyvän, jolloin luovutusvoiton verovapautta ei voitu soveltaa. Toisaalta lyhyempi omistusaika mahdollisti luovutustappion hyödyntämisen tulonhankkimistoiminnassa.

KHO 2021:75. A suunnitteli vertaisvuokraavansa yhdessä puolisonsa kanssa omistamansa asunnon loma-aikanaan kerran enintään kahdeksi viikoksi ennen kuin puoliset olivat omistusaikanaan käyttäneet asuntoa kahden vuoden ajan vakituisena asuntonaan.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kun verovelvollinen vuokraamalla luovutti asuntonaan käyttämänsä huoneiston hallinnan, hän ryhtyi käyttämään huoneistoa tulonhankkimistoiminnassaan. Asuntoa ei tänä aikana käytetty tuloverolain 48.1 §:n 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla verovelvollisen vakituisena asuntona, joten säännöksessä tarkoitettu kahden vuoden yhtäjaksoinen asumisaika katkesi. Asiaa ei ollut arvioitava toisin pelkästään vuokrauksen lyhyen keston perusteella. Näin ollen asunnon hallintaan oikeuttavien osakkeiden osuuden myynnistä muodostuva luovutusvoitto ei ollut TVL 48.1 §:n

²⁴⁶ HE 109/1988 vp: 18; ks. myös HE 110/1989 vp: 4, 13, jossa verovapauden mahdollistava yhden vuoden asumisaikaa koskeva säännös ulotettiin takautuvasti koskemaan vielä sellaisia asuntoja, jotka luovutettiin vuonna 1990 ja joiden osalta yhden vuoden asumisaika oli täytynyt ennen vuotta 1990. Valiokunnan mietintöjen VaVM 81/1988 vp: 7, 49–50 ja VaVM 85/1989 vp: 31–32 lopussa esitetyissä vastalauseissa arvosteltiin voimakkaasti hallituksen verouudistusta.

1 kohdan mukaisesti verovapaata tuloa eikä luovutustappio tuloverolain 50.2 §:n 2 kohdan nojalla vähennyskelvoton, jos verovelvollinen vertaisvuokrasi kyseisen asunnon ennen kuin asuntoon muutosta oli kulunut kaksi vuotta. KVL:n ennakkoratkaisu verovuodelle 2021. Äänestys 4–1.

KHO perustelee tulkintaansa sillä, että vertaisvuokraamalla asuntonsa asukas ryhtyy käyttämään asuntoaan tulonhankkimistarkoitukseen, joka katkaisee verovapauden edellytyksenä olevan kahden vuoden yhtäjaksoisen asumisen.²⁴⁷ Asiaan ei vaikuttanut vuokrauksen lyhyt kesto. Tapauksessa mielenkiintoista on se, että KVL tulkitsi ennakkoratkaisussaan tilannetta toisin. Se tulkitsi, että lyhytaikainen vertaisvuokraus ei katkaisisi verovapauden edellytyksenä olevaa kahden vuoden asumisaikaa. Tätä kantaa puoltavia näkökohtia oli tapauksessa useita. Omistajalla oli vain yksi vakituinen asunto, josta asukas ei muuttanut pois vertaisvuokraukseen ajaksi, vaan vuokraus tapahtui asukkaan loma-aikoina. Osoite säilyi asukkaan vakituksena asuntona vuokrauksen aikanakin, eikä vuokralainen tehnyt asuntoon muuttoilmoitusta. Asunto vuokrattiin kalustettuna. Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö ei kuitenkaan pitänyt näitä seikkoja osoituksena siitä, että oma asumiskäyttö ei olisi vertaisvuokrauksen ajaksi keskeytynyt.

A (vertaisvuokraaja) puolestaan totesi vastineessaan muun muassa, että tämänkaltaisen suppea tulkinta olisi lain sanamuodon ja tarkoituksen vastainen. Vertaisvuokraaminen ei esimerkiksi osoittaisi, että asunnon luovutus olisi keinotteluluonteinen. Veron poistamista luovutusvoitoilta, joihin ei sisälly keinotteluluonetta, on pidetty verovapaussäännön tarkoituksena. Kuvatun kaltainen suppea tulkinta voisi myös johtaa kohtuuttomiin veroseuraamuksiin, jos asunto sijaitsee alueella, jossa asuntojen hintakehitys on suotuisa ja asukas tietämättömyyttään vertaisvuokrasi asuntoaan ennen kahden vuoden asumisajan täyttymistä. Vertaisvuokraaminen on käynyt aiempaa tavallisemmaksi tavaksi esimerkiksi rahoittaa omaa lomamatkaansa ja vastaavasti asua lomallaan toisaalla vertaisvuokratassa asunnossa. Huomattavaa ratkaisussa on, että KHO ei sinänsä kyseenalaistanutkaan, että asuminen jatkui entisenkaltaisena vertaisvuokrauksesta huolimatta, vaan verovapauden menettäminen perustui KHO:n tulkinnan mukaan tulonhankkimistoiminnan aloittamiseen, jolloin ratkaisun lopputulos on huomattavasti ymmärrettävämpi.

²⁴⁷ Vertaisvuokrauksen (lyhytaikaisen vuokraamisen) käsitteestä ja jakamistaloudesta Enroth 2020: 9, Harmaala, Toivola, Faehnle, Manninen, Mäenpää & Nylund 2017: 114–116. Tavallisin vertaisvuokraamisen alusta on Airbnb. Vertaisvuokrausta voidaan toteuttaa myös ainakin autoilun ja kimppekyytien muodossa. Asuntojen lyhytaikaista vuokrausta käsitellään myös ratkaisuissa KHO 2021:76 ja KHO 2021:77.

4.2.2.2 Useita vakituisia asuntoja

Ihmisillä voi olla käytössään useita vakituisia asuntoja samanaikaisesti työn tai opiskelun vuoksi. Vakituisen asunnon käsite voi koskea myös asuntoa, josta on jo muutettu pois mutta joka on edelleen omistuksessa. Jos perheen alaikäisiä lapsia varten on hankittu asunto toiselta paikkakunnalta *opiskelun vuoksi*, täyttyvät verovapauden edellytykset asuntoa myytäessä, mikäli vähintään yksi lapsi on asunut asunnossa vähintään 2 vuotta ennen täysi-ikäiseksi tulemistaan. Ratkaisun KHO 2001:41 perusteluissa mainitaan myös koti- ja opiskelupaikkakuntien pitkä välimatka sekä se, että kotipaikkakunnalla ei ole vastaavaa oppilaitosta. Koti- ja opiskelupaikkakunnan pitkä välimatka ei ole mahdollistanut kotona asumista, joten opiskelupaikkakunnalla asumiseen on siis ollut poikkeuksellinen syy. Lisäksi vanhemmillä on lainmukainen elatusvelvollisuus, johon kuuluu myös opiskelukustannuksista vastaaminen toisella paikkakunnalla.²⁴⁸

KHO 2001:41. Vanhemmat olivat ostaneet A:n kaupungista yksiön, jota olivat käyttäneet asuntonaan muun muassa perheen kaksi lasta opiskellessaan lukiossa A:n kaupungissa, koska vanhempien asuinpaikkakunnalla lukio-opiskelu ei ollut ollut mahdollista. Vanhempi 13.12.1972 syntynyt lapsi oli asunut huoneistossa 1.8.1988–30.7.1991 ja nuorempi 5.6.1975 syntynyt lapsi 1.8.1991–30.3.1994. Koska lapset näissä oloissa olivat vähintään kahden vuoden ajan asuneet huoneistossa ennen täysi-ikäiseksi tuloaan, katsottiin, että huoneistoa oli käytetty TVL 48.1 §:n 1 kohdan tarkoittamalla tavalla perheen vakituiseina asuntona, jonka luovutuksesta saatu voitto oli verovapaata tuloa. Verovuosi 1998. Äänestys 4–1.

²⁴⁸ Andersson, Linnakangas & Frände ym. (2016: 250) ovat todenneet viitaten oikeustapauksiin KHO 2001:41, KHO 2012:45 ja KHO 1977 B II 573, että pääsäännön mukaan vuokra- tai työsuhdeasunnossa asuvan perheen toisella paikkakunnalla sijaitsevaa omistusasuntoa ei yleensä voitaisi pitää perheen vakituiseina asuntona luovutusvoiton verotusta toimitettaessa, vaikka perheen opiskeleva lapsi olisi asunut siinä. Kyseisissä oikeustapauksissa asunnoissa asuneet lapset olivat täysi-ikäisiä. Ratkaisussa KHO 1980 B II 557 asuntovelkojen korkovähennys myönnettiin perheen täysi-ikäistenkin lasten asumisen perusteella, kun lapset asuivat yhteistaloudessa vanhempiensa kanssa. Oikeustapaus KHO 2001:41 on Andersson, Linnakangas ja Fränden mukaan poikkeus tästä lasten asumista koskevasta säännöstä lasten alaikäisyyden vuoksi. Vrt. Andersson (2002: 113), joka myös korostaa alaikäisten lasten asumista koskevan tapauksen poikkeusluonnetta yleisestä linjasta, jonka mukaan opiskeluasunnot eivät täyttäisi perheen vakituisten asunnot määritelmää. Tämän linjauksen mukaisesti perheellä voisi yleisesti olla vain yksi vakituinen asunto. Nykypäivän tutkija näkee asian hieman eri näkökulmasta, eikä pidä helposti määriteltävänä esimerkiksi sitä, milloin lapset asuvat yhteistaloudessa vanhempiensa kanssa tai erillistalouksissa. Eri syistä hankitut kakkosasunnot ovat käyneet entistä yleisemmiksi, jolloin niiden verokohtelun merkitys korostuu.

Oman asunnon poikkeussääntöluonnetta korostettiin kuitenkin KHO:n ratkaisussa 2012:45, jossa täysi-ikäisten lasten asumista asunnossa ei pidetty verovapauden edellytyksenä. Lapsi oli täyttänyt 18 vuotta jo ennen kahden vuoden määraajan umpeutumista, jolloin luovutusvoiton verovapauden peruste ei täyttnyt. Verovapauden perusteet täytyisivät vain, jos perheen alaikäinen lapsi asuisi asunnossa (kakkosasunto) yli kaksi vuotta ennen täysi-ikäisyyttä.

KHO 2012:45. A oli yhdessä puolisonsa kanssa ostanut 3.7.1997 osakehuoneiston toiselta paikkakunnalta perheen 29.4.1981 syntyneen tyttären lukio-opiskelua varten. Tytär oli asunut tässä yksiossää 1.8.1997–1.8.2001. Tyttären täyttäessä 18 vuotta hän oli asunut asunnossa alle kaksi vuotta. Koska tyttären asumisaika alaikäisenä ei siten ollut TVL 48.1 §:n 1 kohdassa vaadittua vähintään kahta vuotta, KHO katsoi ratkaisustaan tarkemmin ilmenevin perustein, etteivät oman asunnon luovutusvoiton verovapauden edellytykset täytyneet. Verovuosi 2007.

KHO:n ratkaisussa perheen käsitteen²⁴⁹ rajauksena pidettiin lasten täysi-ikäisyyden saavuttamisen ajankohtaa, jonka jälkeistä asumisaikaa ei voitu lukea perheen asumisaikaan luovutusvoiton verollisuutta ratkaistaessa. Selkeää perhekäsittien rajaus lisää oikeusvarmuutta ja verovelvollisten yhdenmukaista kohtelua sekä verotuksen ennakoitavuutta. Ratkaisun mukaan verovapaussääntöä tulee tulkita suppeasti ja pidättyvästi. Säännöksen alkuperäinen tavoite, asunnon vaihdon helpottaminen, sekä se, että kyseessä ei ollut perheen ensisijainen asunto, myös osaltaan puolsivat sitä, että verovapaussäännöksen tulkintaa ei ollut tarpeen laajentaa.

Nykänen ja Rabinä kommentoivat julkaisematonta KHO:n ratkaisua 12.10.2016 T 4286, jossa myös on käsitelty alaikäisen lapsen asumista. Tapauksessa äiti oli ostanut vakituisen asunnon tyttärelleen turvapaikaksi isän väkivaltaisen käyttäytymisen vuoksi. Asunto katsottiin oman asunnon luovutusvoiton verovapautta määriteltäessä tyttären vakituiseksi asunnoksi huolimatta osoitetiedoissa ilmenneistä ristiriitaisuuksista. Hallinto-oikeuden kanta oli asiassa ollut kielteinen, koska epäselväksi jäi esimerkiksi se, missä määrin tytär todellisuudessa oli asunut asunnossa. Nykänen ja Rabinä pohtivat oman asunnon käsitteen oikeudellista tulkintaa ja sitä, ettei nykykäytäntö puolla ainakaan ahdasta tulkintaa vakituisen asun-

²⁴⁹ Ratkaisun perusteluissa tuodaan esiin, että TVL:n mukaisesti alaikäisenä pidetään henkilöä, joka ei ennen verovuoden alkua ole täyttänyt 17 vuotta. Lapsen elatuksesta annetun lain 3 §:n mukaan lapsen elatusvelvollisuus päättyy, kun lapsi täyttää 18 vuotta. Vanhemmat vastaavat lapsen koulutuksesta aiheutuvista kustannuksista myös sen jälkeen, mikäli se harkitaan kohtuulliseksi.

non käsitettä tulkittaessa, vaikka poikkeussäännön tulkinnan tulisikin pääsääntöisesti olla suppeaa.²⁵⁰ Kyseisessä julkaisemattomassa oikeustapauksessa jää epäselväksi, missä määrin tuomioistuin on ratkaisussaan painottanut tapauskohtaisia seikkoja, kuten perheen kokonaisvaltaista avuntarvetta tai tyttären sosiaalista turvattomuutta. Helsingin HAO:n ratkaisussa 31.5.2016 T 16/0497/6 (ei julk.) avioerotilanteessa alaikäinen lapsi oli vuoroviikoin asunut isänsä kanssa äidin osittain omistamassa asunnossa, joka äidin verotuksessa täytti oman vakituisen asunnon määritelmän²⁵¹.

Julkaisemattomat oikeustapaukset kuuluvat oikeuslähdeopillisesti on heikosti velvoittavien oikeuslähteiden joukkoon. Ensi- ja toissijaisia heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat KHO:n vuosikirjaratkaisut ja KHO:n muut ratkaisut. Sen jälkeen tulevat KHO:n julkaisemattomat ratkaisut. Näiden jälkeen neljännellä sijalla ovat HAO:ien ja KVL:n ratkaisut. Myös HAO:ien julkaisemattomat lainvoimaiset ratkaisut luetaan heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin.²⁵²

Perheellä voi olla useita vakituisia asuntoja myös tilanteessa, jossa toisella puolisoista on työasunto toisella paikkakunnalla. Hän asuu viikolla työpaikkakunnalla ja matkustaa viikonlopuksi toiselle paikkakunnalle, jossa hänen perheensä asuu. Tällöin voidaan katsoa verovelvollisen omistavan kaksi vakituista asuntoa. Jos verovelvollisella on kakkosasunto jonkin elämäntilanteensa vuoksi, voidaan molempia asuntoja käsitellä vakituisina asuntoina. Jos puolisoilla on eri kotikunnat, ovat asunnot molemmissa kunnissa heidän vakituisia asuntojaan. Tarvittaessa vakituisen asumisen perusteluksi pitää voida esittää riittävästi näyttöä. Sellaisen vapaa-

²⁵⁰ Nykänen & Rabinä 2017: 165–166. Kirjoittajat jatkavat, että kokonaisharkinnassa on olennaista asunnon hankinnan peruste, asunnon käyttötarkoitus ja asunnon käyttö vakituisen asumiseen.

²⁵¹ Nykänen & Rabinä 2017: 166. Kirjoittajat viittaavat myös ratkaisuun KHO 2013:201, joka käsittelee asunovelkojen korkovähennystä ja jossa oman asunnon määritelmä oli osittain samanlainen kuin yllä olevassa ratkaisussa. Ratkaisu KHO 2013:201 esitellään käsillä olevan tutkimuksen luvussa 3.5.2. Määttä (2017: 135) mainitsee samantyyppisen Kouvolan HAO:n ratkaisun 25.1.2010 T 10/0035/1, jossa asuntoa pidettiin verovelvollisen omana vakituisena asuntona vielä verovelvollisen muutettua muualle asumaan. Perusteluna tälle oli, että verovelvollisen alaikäinen lapsi asui siinä verovelvollisen entisen puolison kanssa.

²⁵² Määttä 2017: 37. Määttä (2014: 226–228) kysyy myös, mikä painoarvo ratkaisun julkaisemiselle itse asiassa tulisi antaa, kun KHO on usein julkaissut sellaisiakin ratkaisuja, joita HAO:t eivät ole pitäneet julkaisemisen arvoisina. Määttä antoi myös sille seikalle merkitystä, onko KHO antanut HAO:n ratkaisulle valitusluvan vai ei. Linnakangas (2010) kirjoittaa, että julkaisukynnys on turhan korkea erityisesti HAO:ien osalta, joissa eroja on myös alueellisesti. KHO on julkaissut ratkaisuja huomattavasti enemmän. Se, ettei ratkaisuja julkaista, voi johtaa tasapuolisuusongelmaan, kun veronsaaja saa tietoonsa kaikki KHO:n verotusta koskevat ratkaisut ja verovelvolliset saavat niistä tietoonsa vain pienen osan.

ajanasunnon, jota on käytetty ainoastaan vapaa-ajanasuntona eikä missään vaiheessa esimerkiksi työ- tai opiskeluasuntona, luovutus ei ole verovapaa.²⁵³

Toistuvia luovutuksia, joissa on rakennettu oma asunto ja myyty se pikaisesti muutamien kuukausien kuluessa, on saatettu käsitellä verotuksessa elinkeinoverotuksen alaisena elinkeinotoimintana, vaikka kyseisessä omassa asunnossa olisikin asuttu vaaditut kaksi vuotta sen omistusaikana. Toimintaa kolmannen asunnon myymisestä alkaen on oikeuskäytännön mukaan käsitelty verotuksessa elinkeinotoimintana. KHO:n ennakkoratkaisussa 1981 B II 509 verotukseen sovellettiin elinkeinoverotuksen sääntöjä, kun asunnon myynnille ei esitetty erityisiä syitä. Ratkaisuissa KHO 1981 B II 575 ja KHO 1983 B II 572 oli edellä mainittuun ratkaisuun erona se, että rakennusalan ammattilainen esitti oman asunnon myynnilleen erityisiä perhekohtaisia tai terveydellisiä syitä, jolloin verotuksessa sovellettiin tuloverotuksen periaatteita ja myynnit olivat kahden vuoden asumisen jälkeen verovapaita.

Sittemmin verokohtelu oman asunnon toistuvissa myynneissä on tarkentunut. Uudemmassa ratkaisussa KHO 2014:200 tuomioistuimien otti kannan, jonka mukaan pelkästään se, että puoliset myivät jo kolmannen rakentamansa asunnon, ei tehnyt toiminnasta elinkeinotoimintaa, vaan verotus oli toimitettava tuloverolain mukaisesti ja näin ollen asunnon luovutuksesta saatu luovutusvoitto oli verovapaa.

KHO 2014:200. Puolisot olivat 29.4.2009 myyneet itse rakentamansa omakotitalon, jota he olivat ennen luovutusta käyttäneet omana asuntonaan noin kolmen ja puolen vuoden ajan. Aikaisemmin he olivat 29.6.2004 ja 22.11.1999 myyneet itse rakentamansa omakotitalot. Omakotitalot sijaitsivat samalla asuinalueella.

Puolisot eivät olleet työskennelleet rakennusalanalla tai osallistuneet rakennusalan elinkeinotoiminnan harjoittamiseen. Pelkästään sillä perusteella, että he olivat luovuttaneet kolmannen itse rakentamansa tai rakennuttamansa omakotitalon käytettyään sitä ennen luovutusta yhtäjaksoisesti yli

²⁵³ Rabinä, Myrsky, Myllymäki 2019: 321–322. Määttä (2017: 136) toteaa kuitenkin, että verovapauden esteenä ei Rovaniemen HAO:n ratkaisun 19.3.2003 T 03/014/1 mukaisesti voi olla se, että vapaa-ajanasunnolle ei ole haettu lupaa käyttötarkoituksen muutokseen loma-asunnosta pysyväksi asunnoksi, huolimatta siitä, että vapaa-ajanasunnon käyttötarkoitus on muuttunut pysyväisluonteiseksi asunnoksi. Vakituisen asunnon määrittely nojaa oman asunnon luovutusvoiton verovapautta määriteltäessä ainoastaan siihen, että vakituinen asuminen voidaan riittävän selvästi todistaa vaikkapa naapureita kuulemalla. Pelkkä liikehuoneistossa asuminen ilman yhtiöjärjestyksen muutosta ei kuitenkaan täyttänyt vakituisen asumisen tunnusmerkkejä KHO:n ratkaisun 2011:82 perusteella, vaikka verovelvollisen vakituiseksi asunnoksi oli väestötietojärjestelmään ilmoitettu kyseinen liikehuoneiston osoite.

kahden vuoden ajan omana asuntonaan, toimintaa ei pidetty elinkeinotoimintana. Kun asiassa ei ilmennyt muitakaan perusteita, joiden perusteella toimintaa olisi pidettävä elinkeinotoimintana, oman asunnon luovutuksesta saatuun voittoon sovellettiin tuloverolain säännöksiä. Luovutusvoitto ei TVL 48.1 §:n 1 kohdan nojalla ollut puolisoloiden veronalaista tuloa. Verovuosi 2009.

Ratkaisun perusteluissa KHO totesi, että elinkeinoverotuksen mukaan verottaminen ei ole perustuslain mukaista, jos myyjä ei ole rakennusalan ammattilainen eikä rakennustyö ole korvannut omaa työtä rakentamisen aikana. Tässä tapauksessa oli merkitsevää, että vaikka puoliset olivat rakennuttaneet talon, he olivat kuitenkin olleet koko ajan muussa työssä eivätkä olleet osallistuneet itse rakennustyöhön. Näin ollen asunnon hinnannousu ei sisältänyt oman työn osuutta eikä sitä voitu pitää elinkeinotoimintana. Perustuslain 81.1 §:n mukaan verosta on säädettyä lailla, ja koska laissa ei ole nimenomaisesti määräystä, että oman asunnon rakennuttaminen kolmannelta asunnosta lähtien olisi elinkeinotoimintaa, ei kyseisenlaisista rakennustoimintaa voitu sellaisena pitää. Näin ollen asunnon myymistä oli verotettava tuloverolain mukaisesti. Asunnon luovutuksesta muodostuva luovutusvoitto on siis verovapaa, mikäli asumisen määräaika kaksi vuotta täyttyy.

Oikeuskirjallisuudessa on erityisesti korostettu, kuinka poikkeuksellista on, että KHO:n ratkaisussa 2014:200 on annettu suuri painoarvo verotuksen perustuslainmukaiselle tulkinnalle. Ratkaisussa korostuu ajatus siitä, että oman asunnon luovutusvoiton verovapautta koskevaa kohtaa ei voida jättää noudattamatta vain sillä perusteella, että verovelvollinen toistuvasti (tässä tapauksessa kolmannen kerran) tavoittelee oman työn arvonnousun ja sijoituksen arvonnousun synnyttämää tuloa, vaan lainkohdan soveltamatta jättämisen tulisi perustua sellaiseen tilanteeseen, jossa on kyse toiminnasta, joka on tosiasiallisesti elinkeinotoiminnan luonteista.²⁵⁴ Tämä osa perustelusta erityisesti puoltaa sitä, että ”kirvesmiestapauksisakaan” ei enää voitaisi jättää soveltamatta tuloverolain mukaista oman asunnon luovutusvoiton verovapaussäännöstä. Elinkeinotoimintana verottaminen voisi tulla kyseeseen ainoastaan, jos toiminta selkeästi täyttäisi elinkeinotoiminnan tunnusmerkit. Pelkästään kolmannen itselle rakennetun tai rakennutetun asunnon myynti lyhyen ajan sisällä ei tee toiminnasta elinkeinotoimintaa.²⁵⁵

²⁵⁴ Myrsky 2015a: 225.

²⁵⁵ Nykänen 2015a: 4–5. Nykänen & Rabinä (2017: 164) esittelevät myös julkaisemattoman oikeustapauksen KHO 4.11.2016 T 4693, jossa vielä neljännekin omakotitalon myymiseen sovellettiin tuloverolain oman asunnon luovutusvoiton verotusta sääteleviä määräyksiä elinkeinoverolain säännöksiä sijasta.

4.2.2.3 Useita kiinteistöjä ja osakauppoja

Oikeuskäytännön mukaan myös *kaksi vierekkäistä kiinteistöä*, joista toisella on asuinrakennus ja toisella asuinkäyttöä palvelevia muita rakennuksia, voidaan lukea verovelvollisen vakituiseksi asunnoksi. Verovapautteen ei vaikuta se, että myynti on tapahtunut useana osakauppana.

Helsingin HAO 24.03.2014 T 14/0449/3. Aviopuolisot omistivat kaksi erillistä kiinteistöä, joista toisella sijaitsi asuinrakennus (kiinteistön pinta-ala 1728 m²) ja toisella ulkokäymälä, puuliiteri, varasto, sauna ja autotalli (kiinteistön pinta-ala 1452 m²). Puolisot olivat asuneet molempien kiinteistöjen sijaintiosoitteessa vuosina 1961–1970. He kertoivat käyttäneensä molempia kiinteistöjä vakituiseen asumiseen, sillä suuremmalla kiinteistöllä sijaitsevassa asuinrakennuksessa ei ollut peseytymistiloja eikä WC:tä. Puolisot olivat 26.11.2010 myyneet molemmat kiinteistöt kokonaisuudessaan, mutta viitenä eri määräälanä ja kolmella eri kauppakirjalla kolmelle eri ostajataholle.

HAO katsoi, että kun molemmat kiinteistöt olivat olleet vakituudessa asuinkäytössä yli kahden vuoden ajan ja kun kiinteistöt oli myyty samana päivänä kokonaisuudessaan, myös pienemmän kiinteistön, jolla sijaitsivat muut rakennukset, luovutusvoittoon oli sovellettava oman asunnon luovutusvoiton verovapaussäännöstä huolimatta ostajien määrästä taikka siitä myyjistä riippumattomasta seikasta, mitä kiinteistön ostajat olivat sopineet kiinteistön jakamisesta keskenään. Verovuosi 2010.

Samalla tavoin kuin voidaan myydä kaksi vierekkäistä kiinteistöä eri ostajille, voidaan yksi kiinteistö myydä kahtena tai useampana osakauppana menettämättä oman asunnon myynnin verovapautta.

KHO 12.11.2003 T 2789. Puolisot olivat 29.10.1999 myyneet yhteisesti omistamastaan 1271 m²:n suuruisesta tontista numero 3, 24.9.1999 tehdyn tonttijakoehdotuksen mukaisen osan 2, 600 m²:n suuruisen määräälanä ja sillä sijaitsevan heidän vakituksena asuntonaan käyttämänsä rakennuksen. Loppuosan tontista numero 3, eli tonttijakoluonnoksen mukaisen osan 1, 671 m² puolisot olivat 30.11.1999 myyneet eri ostajalle. Kun otettiin huomioon, että molemmat kaupat oli tehty noin kuukauden kuluessa ja saman verovuoden aikana ja että määräälat olivat myytävissä muodostaneet yhtenä rekisteriyksikkönä olleen kaavatontin, KHO katsoi, että myös 671 m²:n suuruisen määräälanä luovutuksesta saatuun voittoon oli sovellettava TVL 48.1 §:n 1 kohdan oman asunnon luovutusvoiton verovapautta koskevaa säännöstä. Verovuosi 1999.

Verohallinto on määritellyt ohjeessaan, että osakauppojen väliaika voi olla enintään kaksi kuukautta, jotta kauppoja voidaan vielä pitää yhtenä kokonaisuutena ja oman asunnon verovapautta voidaan soveltaa.²⁵⁶ Nykänen ja Råbinä tulkitsevat, että verovapauden esteenä ei voisi olla myöskään se, että osakaupat sijoittuisivat eri verovuosille²⁵⁷.

4.2.2.4 Rakennuspaikka

Oman asunnon luovutusvoiton verovapautta sovelletaan TVL 48.2 §:n mukaisesti myös asunnon rakennuspaikkaan²⁵⁸.

TVL 48.2 §. *Oman asunnon luovutusvoittoa laskettaessa rakennukseen rinnastetaan myös sen rakennuspaikka siltä osin kuin se on pinta-alaltaan enintään 10 000 neliömetriä tai kaavoitetulla alueella enintään kaavan mukaisen tontin tai rakennuspaikan suuruinen.*

Käytännössä verovapautta voidaan soveltaa myös pelkkään rakennuspaikkaan, mikäli sillä oleva asuntona käytetty rakennus on joko huonokuntoinen tai jo purettu. Ratkaisun KHO 2012:62 mukaan oman asunnon luovutusvoiton verovapautta sovelletaan myös tontilla olevaan rakennuspaikkaan sekä tilanteeseen, jossa tontilla ei ole enää jäljellä varsinaista asuinrakennusta vaan ainoastaan talousrakennuksia taikka, jos asuinrakennus on arvoton.

KHO 2012:62. A oli omistanut pinta-alaltaan 5 080 neliömetrin suuruisen kiinteistön vuodesta 1967. Hän oli omistusaikanaan vuosina 1967–1978 asunut perheineen kiinteistöllä sijaitsevassa asuinrakennuksessa. A oli myynyt marraskuussa 2008 omistamansa kiinteistön.

Tontilla ollut asuinrakennus oli purettu viranomaisten määräyksestä useita vuosia ennen kiinteistön myyntiä. Kiinteistöllä oli kaupantekohetkellä jäl-

²⁵⁶ Verohallinto 2015b, kohta 3.2.1. Myös Nykänen & Råbinä (2013: 465; 2016: 151–152) ovat käsitelleet yhtenäisen kokonaisuuden muodostavien osakauppojen ja kiinteistötoimituksessa eroteltujen tonttien erilaista verokohtelua.

²⁵⁷ Nykänen & Råbinä 2013: 465. Osakauppojen on voitu katsoa muodostavan yhtenäisen kokonaisuuden, vaikka niiden välinen aika olisi ollut huomattavasti pidempikin. Helsingin HAO:n ratkaisussa 18.11.2009 T 09/1127/1 osakauppojen väliaika oli yli vuosi. Kauppoja ei yrityksistä huolimatta ollut syntynyt aiemmin, vaikka tontin osat oli yhdellä toimeksiantamalla asetettu myyntiin jo useita vuosia aikaisemmin.

²⁵⁸ Nykänen & Råbinä (2017: 166) esittelevät Turun HAO:n ratkaisun 12.8.2016 T 16/0484/3, jossa kaavan mukaisen tontinkaan myynti ei ollut verovapaata 10 000 m² ylittävältä osaltaan. Tämän mukaisesti kaavan mukaisen tontin verovapaa osa on ”alisteinen” tontin yhden hehtaarin enimmäispinta-alaan, ja tämän ylittävän osan muodostama luovutusvoitto ei ole verovapaata.

jellä vain talousrakennuksia. KHO katsoi, että kiinteistön luovutukseen voitiin soveltaa oman asunnon luovutusvoiton verovapautta koskevia säännöksiä.

KHO:n perusteluissa mainitaan, että mitään määräaikaa ei ole sen suhteen, milloin tai kuinka kauan sitten asuminen on tapahtunut, vaan verovapaus säilyy, kunhan asumiskriteeri on kerran täyttynyt. Verovapaus ulottuu asumiseen käytetyn rakennuksen rakennuspaikkaan, vaikka varsinainen rakennus olisi jo purettu. KHO totesi ratkaisun perusteluissaan, että TVL 48.2 §:n perusteella asuinrakennuksen rakennuspaikan myyminen on verovapaata. Verovapauden kannalta ei siis voi olla merkitystä sillä, onko rakennuksen purkanut jo myyjä vai purkaako sen myöhemmin ostaja. Myöskään sillä ei voisi olla merkitystä, että rakennus olisi vaikkapa osittain tuhoutunut tulipalossa. Pelkkä rakennuspaikka voi siis olla verovapaa, vaikka sillä ei enää olisi varsinaista asuinrakennusta. Huolimatta siitä, onko asuinrakennus jäljellä vai ei, luovutusvoitto kohdistuu rakennuspaikkaan.

Verovapautta voidaan soveltaa niin kauan kuin paikalle ei ole rakennettu uutta rakennusta²⁵⁹. Ratkaisuissa KHO 2015:75 ja KHO 2015:1, joissa uusi rakennus oli jo ehditty rakentaa, ei oman asunnon luovutusvoiton verovapaussäännöstä voitu soveltaa, koska alueesta oli jo muodostunut uuden rakennuksen rakennuspaikka.

KHO 2015:75. Puolisot olivat vuodesta 1976 alkaen omistaneet noin 3 300 neliömetrin suuruisen tontin, jolla sijaitti heidän asumiskäytössään oleva omakotitalo. Tontista oli vuosina 2003 ja 2008 solmituilla siirtokelpoisilla vuokrasopimuksilla vuokrattu tonttiosuudet puolisoitten kahdelle lapselle ja heidän puolisoilleen. Vuokratuille tonttiosuuksille oli rakennettu lasten asuinkäytössä olevat rakennukset.

Puolisoiden tarkoituksena oli myydä mainittu noin 3 300 neliömetrin suuruisen tontti määräaloina kolmella eri kauppakirjalla kolmelle eri ostajalle. KHO katsoi, että vuokrattuja tontinosia ei pidetty TVL 48.2 §:ssä tarkoitetulla tavalla puolisoitten omana asuntonaan käyttämään rakennukseen rinnastettavana rakennuspaikkana vaan niistä oli muodostunut näille tontinosille rakennettujen rakennusten rakennuspaikka. TVL 48.1 §:n säädettyä oman asunnon luovutusvoiton verovapautta ei voitu soveltaa vuokralle annettujen tontinosien myyntiin. Veronsaajien oikeudenvallontayksikön valitus hyväksyttiin. Ennakkoratkaisu verovuosille 2013 ja 2014. Äänestys 3–2.

Nykänen ja Rabinä kiteyttävät, että jos kiinteistöstä myydään määräala ja myyjä jää asumaan kiinteistön rakennetulle osalle, ei kyse luonnollisestikaan ole oman

²⁵⁹ Vrt. Määttä 2017: 135.

asunnon myynnistä, eikä verovapautta sovelleta (kirvesvarsitontit). Samoin jos kiinteistöstä on alun perin tai juuri ennen myyntiä eroteltu rakennuspaikaksi soveltuvia tontteja kiinteistötoimituksilla, ei niidenkään myynti ole verovapaata, vaikka useammalla kaupalla myytäisiin koko kiinteistö.²⁶⁰ Tällainen tulkinta on helppo ymmärtää, koska erotellut tontithan muodostavat uusien rakennusten rakennuspaikkoja, eikä niiden luovutus tietenkään voi olla samalla tavalla verovapaata kuin oman asuinrakennuksen ja sen rakennuspaikan luovutus.

Ratkaisuissa KHO 2015:75 ja KHO 2015:1 rakennuspaikka oli otettu muuhun kuin omaan asumiskäyttöön sen sijaan, että se olisi heti luovutettu uudelle omistajalle.

KHO 2015:1. A oli vuonna 1949 saanut lahjaksi puolet kahdesta tilasta. Nämä kaksi tilaa olivat yhdessä muodostaneet asemakaavan mukaisen tontin. A oli vuosina 1949–1965 asunut tontilla sijaitsevassa huvilarakennuksessa. Vuonna 1965 tontti vuokrattiin 50 vuodeksi asunto-osakeyhtiölle. Asunto-osakeyhtiö purki tontilla sijainneen huvilarakennuksen ja rakennutti tilalle kolmen huoneiston rivitalon, jonka yhdessä huoneistossa A oli asunut vuosina 1973–1995. Vuonna 2010 A oli myynyt osuutensa eli puolet kiinteistöstä tuolle asunto-osakeyhtiölle. Kysymyksessä olevaan kiinteistön murto-osan luovutukseen ei voitu soveltaa TVL 48.1 §:n oman asunnon luovutusvoiton verovapautta, vaan myynnistä kertynyt luovutusvoitto oli A:n veronalaista pääomatuloa. Verovuosi 2010. Äänestys 3–2.

Nykänen ja Rabinä pohtivat, päättykö verovapaus maapohjan osalta siihen hetkeen, kun rakennuspaikalle aletaan rakentaa uutta rakennusta, vai vasta siihen hetkeen, jolloin rakennus valmistuu. Vaikka oikeusratkaisu ei tähän suoranaisesti vastaakaan, vaikuttaisi perustellulta, että rakennuspaikka muuttuu uuden rakennuksen rakennuspaikaksi siinä vaiheessa, kun uuden rakennuksen rakennustyöt aloitetaan.²⁶¹ Edelleen Nykäsen ja Rabinän mukaan pelkän rakennuspaikankaan luovutuksen verovapautta ei välttämättä voida perustella lain tarkoituksen mukaisella tulkinnalla. Verovapauden ulottamisen pelkkään rakennuspaikkaan, jolla ei enää sijaitse asuinrakennusta, voitaisiin myös perustella olevan lain tarkoituksen

²⁶⁰ Nykänen & Rabinä 2014: 36–37; Nykänen & Rabinä 2016: 151–152.

²⁶¹ Nykänen 2015b; Nykänen & Rabinä 2016: 151. Toisaalta Nykänen (2015b) pitää lain tarkoituksen mukaan mahdollisena myös sitä, että verovapaus maapohjan osalta jatkuisi myös uuden rakennuksen valmistuttua riippumatta siitä, missä käytössä ja millainen rakennus maapohjalla luovutushetkellä sijaitsee. Tätä hän perustelee verotuksen perustuslainmukaisuudella eli sillä, ettei pelkällä tulkinnalla voida verotukselle asettaa sellaisia muotoja, joita lainsäätäjät ei ole lakiin kirjoittanut. Veron perustuslainmukaisuutta on korostettu ratkaisussa KHO 2014:200.

vastaista, koska laissa ei nimenomaisesti mainita verovapauden ulottumista *pelkkään* rakennuspaikkaan ilman asuinrakennusta. KHO ei kuitenkaan ratkaisussaan 2012:62 soveltanut tällaista tulkintalinjaa.²⁶² Lavean tulkinnan välttäminen poikkeussäännön soveltamisessa olisi perusteltua. Vallitsevan tulkinnan muuttaminen edellyttäisi kuitenkin lakimuutosta, joka selkeämmin erottelisi maapohjan ja sillä sijaitsevan asuinrakennuksen tai pelkän maapohjan myymisen ilman asuinrakennusta.

Poikkeussäännön suppeaa tulkintaa on käytetty Turun HAO:n ratkaisussa 12.8.2016 T 16/0484/3, jossa kaavan mukaisen tontinkaan myynti ei ollut verovapaata 10 000 m² ylittävältä osaltaan.

Turun HAO 12.8.2016 T 16/0484/3. A omistaa kiinteistön, joka on pinta-alaltaan 20 388 neliometriä. Kiinteistöllä on yksi asuinrakennus sitä palvelvine rakennuksineen. Alueella on voimassa ranta-asemakaava, jota koskeva muutos on vahvistettu vuonna 2010. Kiinteistö muodostaa asemakaavan mukaan pientalojen korttelin (AO-1), jonne saa rakentaa yhden kaksi asuntoa sisältävän omakotitalon sekä siihen liittyviä rakennuksia.

A aikoo myydä kiinteistön rakennuksineen, ja on pyytänyt ennakkoratkaisua siitä, onko kiinteistön luovutuksesta mahdollisesti syntyvä voitto hänelle verovapaata tuloa.

Ennakkoratkaisun mukaan kiinteistön luovutuksesta mahdollisesti syntyvä voitto on A:lle verovapaata tuloa siltä osin kuin luovutusvoitto kohdistuu kiinteistöllä oleviin rakennuksiin ja 10 000 neliömetrin osuuteen maapohjasta.

A vaati ennakkoratkaisua muutettavaksi HAO:ssa siten, että kiinteistön luovutuksesta mahdollisesti syntyvä luovutusvoitto on verovapaata koko maapohjan osalta.

HAO hylkäsi A:n valituksen ja totesi, että oman asunnon verovapautta koskeva säännös on poikkeussäännös, joten sitä on tulkittava suppeasti. Asuntona voidaan käyttää vain rakennusta, mutta verovapaus on TVL 48.2 §:n ulotettu myös asunnon rakennuspaikkaan. Lähtökohtana säännöksessä on, että verovapaus koskee rakennuspaikkaa enintään 10 000 neliometriin asti. Kaavoitetulla alueella verovapaus koskee kuitenkin enintään kaavan mukaista tonttia tai rakennuspaikkaa, eli verovapaus ei ole kaava-alueella laajempi kuin kaavoittamattomalla alueella.

²⁶² Nykänen & Rabinä 2016: 150, alaviite 7.

HAO totesi ratkaisussaan, että oman asunnon luovutusvoiton verovapaus ei ole kaava-alueella suurempi kuin kaavoittamattomalla alueella, vaikka kaavan mukaisen tontin pinta-ala ylittäisikin 10 000 neliömetrin alan. Kaavan mukaisen tontin verovapaa osa on ”alisteinen” tontin yhden hehtaarin enimmäispinta-alalle, ja tämän enimmäispinta-alan ylittävän osan muodostama luovutusvoitto ei ole verovapaata. Myös tätä kyseistä ratkaisua perusteltiin poikkeussäännön suppealla tulkinnalla.²⁶³

4.2.2.5 Vastikkeetta saadun oman asunnon luovutus

Oman asunnon luovutusvoitto on verovapaa ainoastaan tietyt edellytykset täyttävissä tilanteissa, kun asunnon omistaja itse myy asuntonsa. Mikäli myyjänä toimii kuolinpesä omistajan kuoleman jälkeen, ei vainajan elinaikainen asumisaika siirry kuolinpesän osakkaiden hyväksi, vaan verovapauden edellytykset täyttääkseen kuolinpesän osakkaiden olisi itse asuttava perimässään asunnossa vähintään kaksi vuotta vainajan kuoleman jälkeen. Mikäli leski myy avio-oikeuden perusteella saamansa *kuolleen puolison nimissä* olleen asuntonsa eikä kuolinpesässä ole suoritettu ositusta ennen myyntiä, ei verovapaussäännöstä voida soveltaa, vaan lesken osuus asunnon luovutushinnasta on verollista. Näin siitä huolimatta, että leski olisi asunut asunnossa kaksi vuotta perittävän kuoleman jälkeen.²⁶⁴

KHO 2005:25. Koska ensiksi kuolleen puolison perillisten ja lesken kesken ei ollut toimitettu ositusta ennen kuolleen puolison nimissä olleen vakituisen asunnon myyntiä, oman asunnon luovutusvoiton verovapaussäännöstä ei voitu soveltaa lesken osalta, vaikka hän oli asunut puolisonsa omistamassa asunnossa yli kaksi vuotta tämän kuoleman jälkeen.

Ratkaisun perusteluissa KHO mainitsee, että leski voi avio-oikeuden nojalla saada omistusoikeuden asuntoon vasta osituksessa. Asumisajalla ennen ositusta ei ole verovapaussäännöstä sovellettaessa merkitystä. Jotta leski voisi myydä kuolleen puolisonsa nimissä olleen asunnon tai osan siitä verovapaasti, tulee kuolinpesässä tehdä ositus ennen myyntiä. Tällöin lesken omistusaika lasketaan siitä hetkestä, kun asunto on hankittu, ja asumisaika siitä, kun leski todellisuudessa on asuntoon

²⁶³ Nykänen & Rabinä 2017: 166; Määttä 2017: 140.

²⁶⁴ Verohallinto 2019, kohta 3.2; vrt. Ossa 2021, luku 8.6.3; Andersson, Linnakangas & Frände 2016: 257–258. Erityisesti Kangas (2018: 479–480) ja Aarnio & Kangas (2016: 1009–1010) korostavat osituksen tekemisen tärkeyttä leskelle aiheutuvien kohtuuttomien veroseuraamusten välttämiseksi. Kasso (2014a: 403–404 ja 2014b: 355–356) puolestaan huomauttaa, että ositusta koskeva sääntö (jatkuvuusperiaate) koskee vain tasinkona saatua asunto-omistusta, ei esimerkiksi tilannetta, jossa leski lunastaa asunnon itselleen pesän ulkopuolisilla varoilla.

muuttanut. Mikäli asunto tai sen osa siirtyisi leskelle perintönä (testamenttisaannolla), laskettaisiin lesken asumisaika vainajan kuolinhetkestä lähtien, kuten muillakin perillisillä.

Perintösaannon ja avio-oikeuden mukaisen saannon eroa selventää Verohallinnon esimerkki, jossa leski on kuolinpesän osakkaana sekä avio-oikeutensa että testamenttisaannon perusteella. Testamenttisaannon (perintösaannon) osalta lesken luovutusvoitto on verovapaa, mutta avio-oikeuden perusteella saatu luovutusvoitto jakamattomasta kuolinpesästä on verollista.²⁶⁵

Esimerkki. A kuolee. Häneltä jää oikeudenomistajina leski B ja rintaperillinen C. A:n varallisuuteen kuuluu yksin hänen nimissään ollut kiinteistö. Leski B:llä ei ole varoja tai velkoja. Leski B:llä on avio-oikeus A:n omaisuuteen. Lisäksi A on tehnyt testamentin, jonka mukaan leski B saa omakseen puolet A:n omaisuuden säästöstä osituksen toimituksen jälkeen.

A:n kuolinpesä myy kiinteistön toimittamatta sitä ennen ositusta tai perinnönjakoa. Leski B on käyttänyt kiinteistöä vakituisena asuntonaan yli 2 vuoden ajan A:n kuoleman jälkeen. C ei ole asunut kiinteistöllä A:n kuoleman jälkeen. Leski B:n osuus A:n kuolinpesässä on avio-oikeuden nojalla $\frac{1}{2}$ ja testamentin perusteella $\frac{1}{4}$. A:n kuolinpesän saamasta luovutusvoitosta on verovapaata $\frac{1}{4}$ (B:n testamenttisaantoa vastaava osuus) ja veronalaista $\frac{3}{4}$ (B:n avio-oikeutta vastaava osuus $\frac{1}{2}$ ja C:n perintöosuutta vastaava osuus $\frac{1}{4}$).

Perintösaannon osalta verovapauden asumisaikaa laskettaessa huomioidaan lesken asumisajaksi se aika, jonka leski on asunut asunnossa puolisonsa kuoleman jälkeen (saantohetkestä lähtien). Ositussaannon jälkeen asumisaika laskettaisiin siitä hetkestä, kun leski alun perin on asuntoon muuttanut. Mutta esimerkin 1 mukaisessa tilanteessa, jossa ositusta ei ollut suoritettu, ei lesken asumisaikaa huomioitu lainkaan avio-oikeutta vastaavan osuuden osalta verovapaussäännöstä sovellettaessa.

4.2.3 Yhteenveto

Oman asunnon luovutusvoiton verovapaussäännös on soveltamisalueeltaan laaja verotuki. Verovapaasti myytävien asuntojen lukumäärää ei ole rajoitettu. Luovutukset voivat nykykäytännön mukaisesti olla myös toistuvia, ja niistä kaikkiin sovelletaan luovutusvoiton verovapautta. Perheeseen luetaan tämän verotuen osalta puoliso ja alaikäiset lapset. Verovapauden poikkeussääntöluonne korostuu siinä,

²⁶⁵ Verohallinto 2019a, kohta 3.5.3, esimerkki 14.

että perheen käsite rajataan vain alaikäisiin lapsiin, eikä perheen täysi-ikäisten lasten käytössä olleen asunnon luovutuksessa verovapautta voida soveltaa. Uuden puolison lapset eivät tässä yhteydessä kuuluisi perheeseen. Samoin tulkinnassa unohtuvat muunlaiset uus- ja sateenkaariperheet, kun toistaiseksi vain avioliiton tai rekisteröidyn parisuhteen ”suojaamat” perhemuodot näkyvät tulkinnassa. Suppean tulkinnan mukaisesti ei kaavoitetunkaan tontin verovapaa osuus voi olla yhtä hehtaaria suurempi, vaan rajan ylittävä osa luovutusvoitosta on verollista. Poikkeussäännön edellyttämää suppeaa tulkintaa noudatetaan myös lesken myydessä edesmenneen puolisonsa omistaman asunnon, jossa leski on asunut vähintään kaksi vuotta puolisonsa eläessä. Luovutusvoiton verovapautta arvioitaessa ei leskeksi jääneen puolison katsota saavan vakituisen asunnon omistusoikeutta avio-oikeuden kautta, vaan verovapaussäännöstä sovelletaan vasta osituksen jälkeiseen omistusaikaan.

Nykyisin vallitsevan tulkinnan mukaisesti pelkän maapohjan luovutus voi olla verovapaa, mikäli tontilla on aiemmin sijainnut myyjän omassa vakituisessa asumiskäytössä ollut asuinrakennus eikä mahdollisen uuden rakennuksen rakennustöitä ole vielä aloitettu. Lain sanamuodon mukainen tulkinta mahdollistaisi kuitenkin myös suppeamman tulkinnan siten, että pelkän maapohjan myyminen, kun sillä ei enää ole asuinrakennusta, ei rinnastuisi oman asunnon luovutukseen, vaan muodostaisi verollisen luovutuksen. Vallitsevan tulkinnan muuttaminen olisi todennäköisimmin mahdollista vasta lakitekstin täsmennyksen jälkeen.

4.3 Luovutusvoittoverotuksen lykkäys Ruotsissa

4.3.1 Lykkäyksen tavoite

Ruotsissa on *asunnonvaihdon* yhteydessä mahdollista saada *luovutusvoittoverotuksen lykkäystä* (*uppskov*) enimmillään vanhan asunnon luovutuksesta saadun luovutusvoiton verran. Lykkäyksen tavoitteena on vähentää asunnonvaihtoon liittyvää lukkiutumista, jolla on haitallisia seurauksia: kotitaloudet asuvat pidempään itselleen sopimattomissa, liian suurissa tai liian pienissä asunnoissa, ihmisten maantieteellinen liikkuvuus vähenee samoin työvoiman liikkuminen, jopa työttömyys voi olla seurausta omistusasumisen lisääntymisestä.²⁶⁶ Veronlykkäyksen ansiosta verovelvollisen on mahdollista käyttää asunnon myynnistä saamansa varat uuden asunnon hankintaan ilman että mahdollisesta luovutusvoitosta pitäisi maksaa veroa. Veroa maksetaan vain siitä osasta luovutusvoittoa, jota ei käytetä uuden

²⁶⁶ RIR 2009/3: 20; Van Ewijk & Leuvensteijn 2009: 43–51; 57; 187–188.

asunnon hankintaan. Veronmaksun lykkäystä on mahdollista saada niin kauan kuin asutaan omistusasunnossa. Vero tulee maksuun siinä vaiheessa, kun siirrytään asumaan vuokra-asuntoon. Asunnon luovutuksesta saatu voitto ei ole kokonaan verovapaata kuten Suomessa, vaan vero tulee maksuun omistusasumisen päättyessä. Veron merkitys kuitenkin pienenee ajan kuluessa, kun voittoa ei veroteta reaaliaikaisesti vaan vasta myöhemmin jopa kymmenien vuosien kuluttua. Tulevan veron määrä maksuhetkellä on huomattavasti pienempi kuin, jos vero maksettaisiin heti. Tosin veronlykkäykseen sisältyy pienehkö riski verotussääntöjen muuttumisesta. Yleensä verouudistuksissa kuitenkin noudatetaan pitkiä siirtymäaikoja, joiden aikana verovelvollisten on mahdollista maksaa veroja pois tai tehdä vähennyksiä vanhojen, poistumassa olevien sääntöjen mukaan.

Verotukia on Ruotsissa muokattu suhdanneperusteisesti siten, että korkeasuhdanteen aikana lykkäyksen määrä on laskettu eri tavalla kuin matalasuhdanteen aikana. Suhdanneperusteisen huomioiminen lainsäädännössä voi tosin muodostua hallinnollisesti raskaaksi ja osin mahdottomaksikin toteuttaa. Verohyötyä korottamalla on matalasuhdanteen aikana pyritty lisäämään liikkuvuutta asunto- ja työmarkkinoilla. Korkeasuhdanteen aikana puolestaan verotuottoja on pyritty kasvattamaan ja hillitsemään mahdollista asuntomarkkinoiden ylikuumenemista muuttamalla lykkäyksen määrän laskutapaa siten, että se tuottaa pienemmän lykkäyksen määrän ja sitä kautta suuremman veron määrän.

Viimeisimpänä suhdannetoimenpiteenä on toteutettu vuonna 2016 lykkäyksen enimmäismäärän poistaminen määräajaksi. Lag (2016:1256) om beräkning av uppskovsbelopp i vissa fall 1 §:n mukaan lykkäyksen enimmäismäärää ei ole sovellettu 21.6.2016–30.6.2020 välisenä aikana.²⁶⁷ Enimmäismäärän määräaikaisen poiston tarkoituksena oli lisätä liikkuvuutta asuntomarkkinoilla, kun asunnon myynnistä saatu voitto voitiin kokonaan tai osittain sijoittaa uuteen asuntoon ilman verorasitetta. Enimmäismäärän rajoituksen tarkoituksena on rajoittaa syntyviä veroluottoja, mutta se voi myös lisätä lukkiutumista ei-toivottaviin asumisratkaisuihin. Luovutusvoittovero voi olla merkittävä erä monille muuttoa suunnitteleville. Kun lykkäyksen enimmäismäärä tilapäisesti poistetaan, se lisää liikkuvuutta asunto- ja työmarkkinoilla. Lausuntokierroksella ehdotettua pidempää 10–15 vuoden siirtymäaika hallitus piti liian pitkänä muun muassa sen vuoksi, että se kasvattaisi veroluottoja suhteettoman paljon.²⁶⁸ Tässä yhteydessä hallituksen esityksessä viitataan vuonna 2015 määriteltyihin veropoliittisiin toimintaperiaatteisiin, joissa mainitaan, että verotuksen tulisi tapahtua ajallisesti lähellä tulonmuodostusta. Kun verotus antaa mahdollisuuden veroluottojen muodostamiselle,

²⁶⁷; Prop. 2016/17:25: 12–14.

²⁶⁸ Prop. 2016/17:25: 12–14.

voi takaisinmaksu olla epävarmaa, esimerkiksi jos verovelvollinen muuttaa ulkomaille. Veroluottojen poistaminen vahvistaisi veropohjaa ja ruotsalaisen hyvinvoinnin perustaa. Tosin samassa yhteydessä mainittiin, että olemassa olevien rakenteiden muuttaminen voisi saada aikaan kohtuuttomia tilanteita verovelvollisille.²⁶⁹ Vuoden 2020 heinäkuussa lykkäyksen enimmäismäärä otettiin jälleen käyttöön, mutta se korotettiin 3 miljoonaan kruunuun. Enimmäismäärän korotuksen arvioitiin lisäävän liikkuvuutta asuntomarkkinoilla.²⁷⁰

Veronlykkäys on piilevää veroluottoa asiakkaalle. Veroluoton asettaminen korolliseksi on ollut suhdanneperusteinen toimenpide, jonka tarkoituksena on ollut yhdenmukaistaa verotuksen kautta annettavan ja muiden luotonantajien kautta saadun luoton korkokohtelua. Lykkäyskoron määrääminen on ollut myös fiskaalinen toimenpide verotuottojen kasvattamiseksi. Kuitenkin nyt 2020-luvulla korkotaso on madaltunut nollakorkoiseksi, jolloin lykkäyskoron periminen veronlykkäyksestä ei liene kohtuullista. Lykkäyskorko onkin poistettu vuoden 2021 alusta lähtien. Hallituksen esityksen mukaisesti lykkäyksen laskennallisen tuoton ja sen muodostaman lykkäyskoron poistaminen verotuksesta vähentää asuntomarkkinoiden lukkiutumisvaikutuksia ja luo uusia asunnonvaihdamattajia. Samalla se optimoi asuntokannan järkevää hyödyntämistä parantaen perheiden mahdollisuuksia siirtyä asumaan asumistarpeitaan vastaaviin sopivankokoisiin asuntoihin. Lykkäyskoron lakkauttaminen vähentää veronmaksajan maksettavaksi tulevan veron määrää, ja samalla se lisää yhteiskunnan omistusasumiseen kohdistaman verotuen määrää.²⁷¹

4.3.2 Lykkäysnormi

Veronlykkäystä säätelevät säädökset ovat Ruotsin tuloverolain (IL, inkomstskattelag) 47 luvun 1–15 §:issä. Lykkäystä voi saada, mikäli on myynyt vakituisen asuntonsa (ursprungsbostad) voitollisesti ja hankkinut tai aikoo hankkia uuden, korvaavan asunnon (ersättningsbostad). Lisäksi uuteen asuntoon tulee lykkäyksen saadakseen asettua asumaan. Lykkäyksen määrä tuloutetaan vasta uuden asunnon luovutuksen yhteydessä. Verovelvollisella on silloinkin syntyvän luovutusvoiton perusteella oikeus uuteen lykkäykseen, jos hän hankkii taas uuden asunnon ja jos muut lykkäyksen edellytykset täyttyvät. Asunnot voivat sijaita Ruotsissa tai muualla Euroopan talousalueella.²⁷² Käytännössä luovutusvoittovero voidaan lykätä

²⁶⁹ Prop. 2014/15:100: 105.

²⁷⁰ Prop. 2019/20:1: 225.

²⁷¹ Prop. 2020/21:1: 331.

²⁷² Skatteverket 2020e. Förutsättningar för uppskov.

niin kauan kuin asutaan omistusasunnossa. Lykätty vero tulee maksuun vasta jos asunnon myyjä ei hanki uutta asuntoa vaan siirtyy asumaan vuokra-asuntoon taikka hänen kuollessaan, jolloin lykätty vero tulee tietyin poikkeuksin kuolinpesän maksettavaksi.

Veronlykkäys myönnetään vakituisen asunnon luovutusvoitosta. Asunto voi olla omalla tai vuokratontilla sijaitseva omakotitalo, paritalo tai asumisoikeusasunto (bostadsrätt). Korvaavan uuden asunnon tulee samoin olla omakoti- tai paritalo tai asumisoikeusasunto. Se voi olla myös tontti, jolle rakennetaan uusi asunto, tai se voi olla aiemmin hankittu tontti, jolla oleva kesämökki korjataan vakituiseksi asunnoksi.²⁷³

Lykkäyksen edellytyksenä on lisäksi, että asunnon myyjä on välittömästi ennen asunnon luovutusta asunut asunnossaan vähintään vuoden ajan tai vähintään kolme vuotta viimeisten viiden vuoden aikana. Yhden vuoden määräaika voidaan soveltaa vain, mikäli muutto tapahtuu aikaisintaan kaupantekopäivänä; jos muutto tapahtuu ennen sitä, niin vuoden määräaika ei voida soveltaa ollenkaan. Mikäli verovelvollinen asuu asunnossa vielä luovutushetken jälkeen, ei myöskään tätä aikaa lasketa mukaan asumisen määräaikaan. Asuntoa ei ole tarvinnut omistaa koko asumisaikaa, eikä kolmen vuoden määräajan tarvitse olla välttämättä yhtäjaksoista. Uuden asunnon voi myös hankkia ennen vanhan asunnon myyntiä. Tämä hankinta voi kuitenkin tapahtua aikaisintaan vanhan asunnon luovutusvuotta edeltävänä verovuotena.²⁷⁴ Veronlykkäyssäännöksen kantavana periaatteena on ajatus, että useita asuntojen luovutuksia voidaan käsitellä yhtenä kokonaisuutena, jolloin merkitystä siis ei ole sillä, onko uuden asunnon hankkinut ennen vai jälkeen vanhan asunnon luovutuksen. Säännös on pyritty luomaan sellaiseksi, että se kohtelee erilaisissa tilanteissa olevia veronmaksajia yhdenmukaisesti, kunhan mainitut aikarajat täyttyvät.²⁷⁵ Lykkäyssäädökset koskevat luonnollisia henkilöitä. Lesken ja kuolinpesän hyväksi lykkäys voidaan myöntää silloinkin, jos vainaja on eläessään myynyt asuntonsa uutta asuntoa ei vielä ole joko ostettu tai uuteen asuntoon ei ole vielä ehditty asettua asumaan. Jos leski tässä tapauksessa asettuu uuteen asuntoon asumaan, saa kuolinpesä täyden määrän lykkäystä.²⁷⁶

Veronlykkäyksen voi saada sen asunnon myynnistä, jossa asunnon myyjä on väestökirjanpidon mukaan asunut pysyvästi. Vapaa-ajan asunnon myymisestä ei siis

²⁷³ Prop. 2006/07:19: 26–27.

²⁷⁴ Skatteverket 2020e. Förutsättningar för uppskov.

²⁷⁵ Prop. 2001/02:43: 52.

²⁷⁶ Prop. 2006/07:19: 24–25; Skatteverket 2020e. Frivillig återföring.

voi saada lykkäystä²⁷⁷. Yhden asunnon sääntö on tarkkarajainen. Ruotsin oikeuskäytännössä Regeringsrättin (Ruotsin korkein hallinto-oikeus, nykyisin Högsta förvaltningsdomstolen) ratkaisussa RÅ 2010 ref. 55 asumisoikeusasunto sisälsi useampia kuin yhden asumisoikeusasunnon ja asunnot oli käytännössä remontoitu niin, ettei niitä voinut käyttää erillisinä. Veron lykkäyksen laskemisen perusteena voitiin kuitenkin käyttää vain yhden asumisoikeusasunnon hankintahintaa.

RÅ 2010 ref. 55. Två bostadsrättslägenheter som sammanslagits till en bostad har inte ansetts kunna utgöra ursprungsbostad (I) respektive ersättningsbostad (II) vid tillämpningen av reglerna om uppskovsavgdrag i 47 kap. IL. Inkomsttaxering 2007 respektive 2006. 47 kap. IL, 9 kap. 8 § BRL.

Lykkäyksen alaraja on 50 000 kruunua omistajaa kohden ja pakkolunastustilanteissa 10 000 kruunua. Vuoteen 2016 saakka lykkäyksen enimmäismäärä oli 1 450 000 kruunua. Vuoden 2017 alusta lykkäyksen enimmäismäärää koskeva säädös poistettiin määräajaksi ja lykkäyksen sai koko uuden asunnon hinnan ylimenevästä luovutusvoiton osasta. Enimmäismäärä ei koskenut luovutuksia, jotka tapahtuvat 21.6.2016–30.6.2020 välisenä aikana.²⁷⁸ Vuoden 2020 heinäkuussa lykkäyksen enimmäismäärä otettiin jälleen käyttöön ja se nousi 3 miljoonaan kruunuun. Korotus koski 1.7.2020 tai sen jälkeen tapahtuvia asunnon luovutuksia.²⁷⁹ Jos asunnolla on useita osaomistajia, vähennyksen maksimimäärä jaetaan jokaiselle omistajalle erikseen omistusosuuksien suhteessa. Lykkäyksen maksimimäärä verovelvollista kohden jää osaomistajuustilanteessa pienemmäksi kuin tilanteessa, jossa omistajia on vain yksi. Asuntoa kohti lykkäyksen enimmäismäärä on vakio omistajien lukumäärästä riippumatta.²⁸⁰

Ruotsissa luovutusvoittoverotus on Suomea lievempää. Ruotsin IL 45 luvun 33.1 §:n mukaan asunnon luovutuksesta saadusta luovutusvoitosta on veronalaista 22 kolmaskymmenesosaa, ja IL 65 luvun 7 §:n mukaan luovutusvoittovero on 30 prosenttia. Näin ollen esimerkiksi 100 000 kruunun luovutusvoitosta veroa tulee maksuun $22/30 \times 100\,000$ kruunua $\times 30\%$ eli 22 000 kruunua. IL 45 luvun 33.2 §:n mukaan asunnon luovutuksesta saadusta luovutustappiosta ainoastaan 50 prosenttia on vähennyskelpoista. 100 000 kruunun luovutustappiosta saatava veroetu on $30\% \times 50\% \times 100\,000$ kruunua eli 15 000 kruunua. Edellä mainitut verosäännöt pätevät yksityisen asunto-omaisuuden luovutuksesta saatujen luovutusvoittojen ja -tappioiden verotukseen.

²⁷⁷ Skatteverket 2020e. Förutsättningar för uppskov.

²⁷⁸ Lag om beräkning av uppskovsbelopp i vissa fall 1 §.

²⁷⁹ Prop. 2019/20:1: 225.

²⁸⁰ Prop. 2007/08:27: 117; Prop. 2009/10:33: 48.

Jos uusi asunto on *samanhintainen tai kalliimpi* kuin myyty asunto, on lykkäyksen määrä sama kuin luovutusvoitto lisätynä mahdollisella aiemmalla lykkäyksen määrällä. Jos uusi asunto kuitenkin on *edullisempi* kuin aikaisemmin myyty asunto, ei veron lykkäystä myönnetä koko luovutusvoiton osalta, vaan vuodesta 2017 lähtien lykkäyksen määräksi hyväksytään vain se osuus luovutusvoitosta, jonka

uuden asunnon hinta muodostaa vanhan asunnon hinnasta (määräosäsääntö, kvoteringsregel). Aiemmin vuosina 2008–2016 ja ennen vuotta 1993 lykkäyksen määrä laskettiin vähentämällä luovutusvoitosta ja mahdollisesta aiemmasta lykkäyksestä vanhan asunnon ja uuden asunnon hintojen erotus (erotussääntö, nimellissäntö, nominell regel)²⁸¹

Vuosina 1993–2007 puolestaan sovellettiin nykyisinkin käytössä olevaa määräosäsääntöä, joka useimmiten tuottaa verovelvolliselle suuremman lykkäyksen kuin erotussääntö. Vain hyvin pienillä hinnaneroilla erotussääntö on verovelvolliselle edullisempi ja tuottaa suuremman lykkäyksen. Hyvin suurilla hinnaneroilla määräosäsäännön ansiosta lykkäystä joka tapauksessa aina jää jonkin verran, kun taas erotussäännön perusteella lykkäys voi jäädä saamatta, jos hinnanero on yhtä suuri kuin koko luovutusvoitto. Seuraava esimerkki on laadittu hallituksen esityksen pohjalta.²⁸²

Esimerkki. Lasse myy asuntonsa 2 miljoonalla kruunulla ja saa 600 000 kruunun luovutusvoiton. Samana vuonna hän ostaa asunnon 1,6 miljoonalla kruunulla. Lasse saa veronmaksun lykkäystä 600 000 x (1 600 000 kruunua / 2 000 000 kruunua) eli yhteensä 480 000 kruunua. Verotettavaksi luovutusvoitoksi jää tällöin 600 000–480 000 eli yhteensä 120 000 kruunua.

Perintö-, lahjoitus- ja ositussaannoissa mahdollinen asuntoon liittyvä lykkäys ei siirry luovutuksen saajalle, vaan se *tuloutetaan* kuolinpesän tai lahjanantajan verotuksessa. Lykkäys siirtyy luovutuksen saajalle ainoastaan silloin, kun lykkäyksen saamisen asumiskriteerit täyttyvät lesken tai vainajan alle 18-vuotiaan lapsen osalta. Lykkäys siirtyy uudelle omistajalle myös osituksen myötä, mikäli ositus tehdään avioeron. Ruotsissa voimassa olevan jatkuvuusperiaatteen (kontinuitetsprin-

²⁸¹ Prop. 1993/94:45: 44; Prop. 2007/08:27: 116–117. Viimeisin lykkäyksen laskutapaan vaikuttava lakimuutos tuli voimaan 1.1.2017, mutta 21.6.–31.12.2016 tapahtuneiden asunnonluovutusten osalta verovelvollisella on mahdollisuus valita kahdesta laskutavasta edullisempi (yleensä määräosäsääntö). Skatteverket 2017. Slutligt uppskov efter preliminärt uppskov.

²⁸² Prop. 2016:17:25: 17–18.

cip) mukaista olisi, että asunnon uusi omistaja aina asetettaisiin samaan verotukselliseen asemaan aiemman omistajan kanssa. Tällöin lykkäys siirtyisi aina uudelle omistajalle. Hallituksen esityksessä perustellaan tässä esiintyvää jatkuvuusperiaatteen poikkeusta sillä, että mikäli periaatetta noudatettaisiin, ei luovutusvoittoverotus realisoituisi pitkiin aikoihin. Tällöin syntyisi verotuksen kontrolloimiseen liittyviä ongelmia, ja veropohja rapautuisi myös siksi, että lykkäysjärjestelmä on laajentunut Euroopan yhdentyessä.²⁸³

Ruotsin mallin mukainen luovutusvoittoveron lykkäys asunnonvaihdon yhteydessä on veroluottoa veronsaajalta verovelvolliselle. Vuosina 2008–2020 tästä veroluotosta perittiin lykkäyskorkoa 284. Verovelvollisen pääomatuloon lisättiin lykkäyksen määrästä laskettu laskennallinen tuotto (schablonintäkt), joka on 1,67 prosenttia siitä määrästä, joka aiemmin myönnetystä lykkäyksen määrästä on jäljellä verovuoden alkaessa. Tästä määrästä maksettiin veroa normaalin pääomatuloverotuksen sääntöjen mukaisesti. Laskennallisesti veron määrä saatiin lasketuksi myös kaavalla 0,5 prosenttia x lykkäyksen määrä. Esimerkiksi veronmaksun lykkäysmäärän ollessa 100 000 kruunua tuloutettiin verovelvollisen tuloksi 1,67 x 100 000 kruunua eli 1 670 kruunua. Tästä summasta veroa maksettiin 30 prosenttia eli 501 kruunua. Lykkäyskoron maksamisesta luovuttiin vuoden 2021 alussa. Muutoksen taustalla ovat asuntomarkkinoiden lukkiutumisvaikutusten minimoiminen sekä pyrkimys vilkastuttaa asuntomarkkinoita ja helpottaa liikkuvuutta. Lykkäyskoron poistuminen ulottuu myös niihin luovutuksiin, joissa muutetaan Ruotsin ulkopuolelle ETA-alueelle.²⁸⁵

Myyntin tai vastikkeettoman saannon yhteydessä verotuksen lykkäys ei siirry uudelle omistajalle, vaan lykkäys tuloutetaan myyjälle, lahjanantajalle tai kuolinpesälle. Jos perintötilanteessa perijänä on asumisveloitteen täyttävä leski tai kotona asuva alle 18-vuotias lapsi, siirtyy lykkäys uudelle omistajalle asunnon myymiseen saakka. Myyntihän saattaa tapahtua vasta useiden vuosien tai vuosikymmenienkin jälkeen. Kaikissa muissa tapauksissa ja esimerkiksi lahjoituksen yhteydessä lykätyn veron ja mahdollisen lykkäyskoron maksaa asunnon aiempi omistaja.

Vuonna 2006 lykkäyksen vapaaehtoinen ja osittainen tulouttaminen tuli mahdolliseksi. Aiemmin vuoden 1993 hallituksen esityksessä oli katsottu, että lainmukaista oikeutta alhaisemman lykkäysmäärän hyväksyminen olisi ristiriidassa sen

²⁸³ Prop. 2007/08:27: 114.

²⁸⁴ Joissakin yhteyksissä lykkäyskorosta käytetään myös nimitystä ”lykkäysvero”, joka viittaa lopulliseen korosta maksettavaan veroon.

²⁸⁵ Prop. 2020/21:1: 329–331.

kanssa, että peräkkäiset oman asunnon luovutukset katsottiin yhdeksi luovutukseksi ja lisäksi alhaisemman lykkäysmäärän katsottiin aiheuttavan hallinnollisia ongelmia. Osittainen tulouttaminen kuitenkin lisää verotuksen joustavuutta, kun verovelvollinen voi itse valita lykkäyksen suuruuden ja veron maksamisen ajankohdan. Pienempi lykkäys tai osittainen tuloutus voidaan vahvistaa verovelvollisen pyynnöstä, kuitenkin niin, että pienin tuloutettava määrä on 20 000 kruunua tai koko jäljellä olevan lykkäyksen määrä, mikäli lykkäystä on jäljellä vähemmän kuin 20 000 kruunua.²⁸⁶

4.3.3 Veroluottoa asunnonvaihdon yhteydessä

Ruotsissa asunnonvaihtoa tuetaan verotuksellisesti veronlykkäyksen avulla. Asunnon vaihdon yhteydessä realisoituneen luovutusvoittoveron maksua voi lykätä usein pitkälle tulevaisuuteen. Vero tulee maksettavaksi vasta omistusasumisen päättyessä. Lykkäyksen määrän laskemiseksi on ollut voimassa erilaisia laskusääntöjä. Vuoden 2020 heinäkuussa lykkäyksen enimmäismäärää on alettu taas soveltaa, ja se on korotettu 3 miljoonaan kruunuun. Lykkäys on poikkeuksellinen tapaan tukea omistusasumista. Se kuitenkin monimutkaistaa verotusta. Veronlykkäys seuraa verovelvollista omistusasumisen mukana, eikä sille ole ajallista rajoitusta. Lykkäyksen lopputulema on se, että tulevaisuudessa maksettava vero on aina myynnin kanssa samaan aikaan maksettua veroa edullisempi.

4.3.4 Lykkäys rajat ylittävissä tilanteissa

Luovutusvoiton lykkäyssäännösten mukaan verovelvollinen voi Ruotsissa saada lykkäystä uuden asunnon hankkimisen perusteella. Uusi asunto voi sijaita myös ulkomailla (ETA-alueella). Edelleen tämä ulkomailta ostettu asunto voidaan myydä jonkin ajan kuluttua ja voidaan muuttaa uuteen ulkomailla sijaitsevaan asuntoon. Jos asunto jossakin vaiheessa siirtyy uudelle omistajalle lahjana tai perintönä, tuloutuu lykkäys lahjanantajalle tai kuolinpesälle.

Ruotsin lykkäyslainsäädäntöä korjattiin EU-oikeuden mukaiseksi sen jälkeen, kun Yhteisöjen tuomioistuin oli antanut tuomion asiassa C-104/06, Komissio vastaan

²⁸⁶ Prop. 1993/94:45: 44; Prop. 2006/07:19: 43. Skatteverket 2020e. Frivillig återföring.

Ruotsi. Sen mukaan Ruotsin verotuksessa aiemmin noudatettu sääntö, jonka mukaan asunnon luovutuksen jälkeen hankittu uusi korvaava asunto saattoi sijaita ainoastaan Ruotsissa, oli ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.²⁸⁷ Tuomiossa mainittiin, että vaikka työntekijöiden vapaa liikkuvuus sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaisesti voidaan ymmärtää niin, että muista jäsenvaltioista tulevia henkilöitä kohdellaan tasavertaisesti oman maan kansalaisten kanssa, voidaan sen katsoa tarkoittavan myös sitä että jäsenvaltio ei saa asettaa esteitä sille, että kansalainen voi halutessaan ottaa työtä vapaasti vastaan ja siirtyä työskentelemään muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, josta alun perin on lähtöisin. Ruotsin aiemman verolainsäädännön katsottiin olevan vähintäänkin muuttohalukkuutta ehkäisevä sellaisessa tilanteessa, että Ruotsin kansalainen olisi halukas muuttamaan toiseen jäsenvaltioon vastaanottaakseen työtä tuossa valtiossa. Lisäksi sääntö teki asunnon myymisestä Ruotsissa ja uuden asunnon hankkimisesta toisessa jäsenvaltiossa vähemmän houkuttelevaa. Tuomiossa todettiin edelleen, että kyseisenlainen kansallinen lainsäädäntö olisi voinut olla hyväksyttävä, mikäli se olisi voitu perustella yleisen edun mukaisella tavoitteella. Ruotsi perusteli verotuksessaan noudatettavaa luovutusvoittoveron lykkäystä tarpeella säilyttää verotuksen johdonmukaisuus. Komissio totesi, että toimenpide on hyväksyttävissä, mikäli sillä on yleisen edun mukainen tavoite ja sillä voidaan taata tämän tavoitteen saavuttaminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Jotta kyseisenlainen tavoite voitaisiin hyväksyä, olisi selvitettävä, millä tavoin kyseinen verotuksellinen etu on yhteydessä tavoitteen saavuttamiseen. Komissio ei kuitenkaan katsonut Ruotsin viittausta verotuksen johdonmukaisuustavoitteeseen riittäväksi perusteluksi hyväksyä luovutusvoittoverotuksen lykkäyksen alueellinen rajaaminen Ruotsin valtion alueelle.²⁸⁸

Ruotsin lain mukaan verovelvollisen on hankittuaan uuden korvaavan asunnon Ruotsin ulkopuolelta toisesta EU- tai ETA-valtiosta vuosittain tehtävä Skatteverketille ilmoitus, josta käy ilmi lykkäyksen edellytysten jatkuminen. Tämä on välttämätöntä, koska Ruotsin verohallinnolla ei ole Ruotsin kiinteistörekisteriä vastaavaa rekisteriä käytettävissään muista valtioista, eikä valtio saa automaattisesti tietoja kiinteistöjen ja asumisoikeusasuntojen luovutuksista - ei myöskään siitä, jatkuvatko lykkäyksen edellytykset edelleen vai onko uusi korvaava asunto jo myyty. Mikäli verohallinto hankkisi tiedon ulkomaisista lähteistä virka-apupyynnöinä, se olisi vaikeaa ja veisi kohtuuttoman paljon aikaa. Siksi on tarkoituksenmukaista, että tiedot pyydetään sieltä, mistä ne helpoimmin ovat saatavissa – siis

²⁸⁷ SEUT-sopimus, 45 ja 49 artiklat (aiemmin 39 ja 43 artiklat). ETA-sopimus, 28 ja 31 artiklat.

²⁸⁸ C-104/06, Komissio vastaan Ruotsi. Kohdat 20–22; 25–26.

verovelvolliselta. Tällainen hallinnollinen verovelvollista koskeva tiedonantovelvollisuuskin voi EU:n oikeuskäytännön mukaan olla kielletty ja vapaata liikkumis-oikeutta rajoittava. Hallinnollinen taakka ei saa olla suhteettoman korkea suhteessa siitä saataviin hyötyihin. Hallituksen esityksen mukaisesti käytäntö ei kuitenkaan ylitä sitä, mikä on välttämätöntä riittävän verokontrollin ylläpitämiseksi ja veropaon estämiseksi. Vuosittain annettava ilmoitus kuitenkin lykkää verotusta ja on verovelvolliselle edullisempaa kuin se, että vero tulisi heti maksuun.²⁸⁹

4.4 Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus

4.4.1 Tavoite ja lähtökohdat

Varainsiirtoveron tausta on leimaverolainsäädännössä, mutta ensiasunnon verovapauden taustalla ovat osittain myös tuloverotuksen pykälät. Varainsiirtoverotuksessa nykyään käytettävä *ensiasunnon käsite* on peräisin vuonna 1990 voimaan tulleesta tulo- ja varallisuusverolain muutoksesta. Laki oli tullut voimaan jo vuonna 1989, mutta siihen tehtiin vielä merkittäviä muutoksia vuoteen 1990 mennessä. Ensiasunnon hankkimisen tukemiseen kiinnitettiin huomiota siinä määrin, että säädettiin ensiasunnon hankkimista tukeva asuntovähennys. Vähennyksen edellytyksenä oli, että sen saaja oli hankkinut vastikkeellisesti vähintään puolet asunnosta eikä ollut aikaisemmin omistanut vähintään puolta mistään asunnosta. Lisäksi vähennyksen saajan tuli olla yli 18-vuotias mutta enintään 39-vuotias ja ryhtyä käyttämään asuntoa vakituksena asuntonaan.

Kyseessä oli kaavamainen verosta tehtävä vähennys, jonka määrä vahvistettiin vuosittain lailla. Vähennyksen määrää korotettiin alaikäisten lasten elatusvelvollisuuden perusteella. Vähennyksen suuntaamista alle 40-vuotiaille perusteltiin sillä, että näin tuki kohdentuisi parhaiten niille, jotka eniten tukea tarvitsevat. Uudistuksen taustalla oli myös keskustelua asuntovelkojen korkovähennyksen tarkoituksenmukaisuudesta. Tuen määrän eriyttämistä maksettujen korkojen määrästä pidettiin tukemisen tarkoituksenmukaisuutta lisäävänä tekijänä. Verosta tehtävää vähennystä pidettiin kohdistumisen kannalta optimaalisimpana. Lisäksi tuen rajaaminen kymmeneen

²⁸⁹ Prop. 2006/07:19: 37.

vuoteen ja sen pieneneminen vuosittain kohdensivat tuen perustellusti perheenperustamiskäisiin nuoriin asunnonhankkijoihin.²⁹⁰

Samoihin aikoihin myös leimaverotusta uudistettiin uudella verotuella. Vuoden 1991 alusta lähtien ensiasunnon ostaja vapautettiin leimaveron maksamisesta samoin edellytyksin kuin tuloverotuksessa myönnettiin asuntovähennys. Leimaverovapauden säätämisen perusteluissa mainitaan, että omistusasunnon hankkiminen on usein nuorille perheellisille asunnonhankkijoille ainoa vaihtoehto vuokra-asuntojen vähäisen määrän vuoksi. Oman asunnon verokannan alentaminen tai asuntojen verokannan yleinen alentaminen eivät myöskään olleet hallinnollisesti tehokkaita tukimuotoja, koska rakennuksen käyttötarkoituksen selvittäminen aiheuttaisi hallinnolle lisätyötä. Ensiasunnon käsite sen sijaan oli jo tulo- ja varallisuusverotuksesta tuttu käsite, jonka omaksuminen oli mahdollista leimaverotukseenkin. Tässä yhteydessä ensiasunnon käsitteeseen lisättiin alaikäraja, jonka lisäämistä pidettiin tarpeellisena, jotta voitaisiin varmistaa verotuen kohdistuminen sellaisille henkilöille, joilla on ollut mahdollisuus hankkia asuntoon tarvittavat varat itse. Samalla voitiin estää vanhempien alaikäisille lapsilleen hankkimiin asuntoihin liittyvä verokeinottelu.²⁹¹

Leimaverotuksen uudistaminen ja asuntojen leimaverotuksen alentaminen oli ollut esillä useaan otteeseen jo aikaisemmin. Asuntojen leimaverotoimikunta oli todennut, että asuntojen leimaverotuksen erityiskohteluun liittyi määrittelyongelmia: ei ollut selvää, milloin asuntoa yksiselitteisesti oli tarkoituksena käyttää asumistarkoitukseen²⁹². Vuonna 1980 valtiovarainvaliokunta totesi, että hallituksen tulisi ryhtyä selvittämään toimenpiteitä, joilla vakituksena asuntona käytetyn pienkiinteistön siirtoleimavero saataisiin paremmin vastaamaan osakehuoneistosta suoritettavaa siirtoleimaveroa.²⁹³ Asumisen leimaverotuksen alentamispyrkimyksistä löytyy merkintöjä jo 1960-luvulta.²⁹⁴

²⁹⁰ HE 110/1989 vp: 5, 11, 16; VaVM 85/1989 vp: 3. Asuntovähennystä piti verotuksessa ensimmäisenä vuonna vaatia, ja sen jälkeen se myönnettiin viran puolesta. Vuodesta 1993 lähtien vähennys poistui, mutta sen saivat edelleen ne, joille se oli myönnetty vuosina 1990–1992. Heillekin se oli vaihtoehtoinen asuntovelkojen korkovähennyksen kanssa.

²⁹¹ HE 243/1990 vp: 2–3. Hallituksen esityksessä otettiin kantaa asumisen leimaverotuksen yleiseen alentamiseen eikä käytännössä pidetty sitä mahdollisena.

²⁹² KM 1982:24: 23. Asuntojen leimaverotuksen historiasta myös Torkkel (2020: 73–74).

²⁹³ VaVM 65/1980 vp - HE 124/1980 vp: 2

²⁹⁴ Asiakirjoissa VaVM 50/1968vp ja HE 131/1968 vp: 2 todettiin, että tulee selvittää mahdollisuudet kiinteistöluovutuksista perittävän leimaveron alentamiseen niissä tapauksissa, joissa luovutuksen vastaanottajana oli luonnollinen henkilö. Ja asiakirjoissa VaVM 12/1964 vp ja HE 127/1963 vp: 1 todettiin, että kiinteistökaupan leimaverosäännösten soveltaminen vuokratonttien siirtoihin voisi johtaa kohtuuttoman ankaraan lopputulokseen vähävaraisimpien vuokramiesten kohdalla, minkä vuoksi kiinteistöleimaveron lieventämistä tulisi selvittää.

Leimaverouudistusta käsittelevä hallituksen esitys annettiin eduskunnalle marraskuussa 1990, ja maaliskuussa samana vuonna oli varainsiirtoverotuksen uudistamistyöryhmä muistiossaan ottanut kantaa ensiasunnon leimaverotukseen. Työryhmä esitti useita näkökohtia, joiden vuoksi leimaverotuksen kautta annettava tuki ja sen määrittely olivat ongelmallisia. Nuorten ensiasunnon ostajien ajateltiin kyllä olevan kaikkein eniten asuntopoliittisen tuen tarpeessa. Sen vuoksi verotuen suuntaaminen nuorille alle 40-vuotiaille asunnonostajille voitiin katsoa oikeuteksi, vaikkakin ikärajan todettiin jossain määrin olevan verotuksen neutraalisuusperiaatteen vastainen. Verotueksi muodostuu suhteellinen osuus asunnon hinnasta. Siten korkeimman verotuen saavat ne, jotka hankkivat kalleimman asunnon. Tuen voidaan tällä perusteella ajatella kanavoituvan osin virheellisesti. Tuki ei myöskään huomioi asunnon rahoitusmuotoa. Muistion mukaan tuen tarpeellisuus kyseenalaistuu, mikäli asunto on hankittu omalla pääomalla.²⁹⁵

Asunnon määrittelyyn liittyi työryhmän mukaan ongelmia. Ei ole mahdollista määrittellä, milloin asunto on hankittu pelkästään asumistarkoitukseen, ja käyttötarkoituksen valvonta on mahdotonta. Ensiasunnon määrittelyn tulisi olla verovelvolliskohtainen, ja verotuki tulisi olla saatavissa yhden kerran elämän aikana jokaiselle verovelvolliselle. Työryhmän mukaan on lisäksi epäselvää, missä määrin aiemmin omistetun asunnon käyttötarkoituksen tulisi vaikuttaa verotuen saamiseen. Verotuksen hallinnollinen tehokkuus edellyttäisi tarkkarajaisia, kaavamaisia sääntöjä verotuen määrittämiseksi. Työryhmän lopullinen arvio oli, että ensiasunnon hankkijoille ei voida leimaverotuksen kautta kanavoida verotukea. Tuloverosta tehtävän asuntovähennyksen kehittäminen olisi tukemisen kannalta parempi vaihtoehto.²⁹⁶ Varainsiirtoverotustyöryhmän kannanotoista huolimatta ensiasunnon verovapaus lisättiin ensin leimaverolakiin, josta se siirtyi vuoden 1997 varainsiirtoverolakiin entisten leimaverolain säännösten mukaisena.²⁹⁷ Sen tavoitteisiin tai tarkoituksenmukaisuuteen ei uutta varainsiirtoverolakia säädettäessä enää uudelleen otettu kantaa.

²⁹⁵ Varainsiirtoverotustyöryhmä 1990:6: 96.

²⁹⁶ Varainsiirtoverotustyöryhmä 1990: 97–99.

²⁹⁷ HE 121/1996: 22, 27; Varainsiirtoverotuksen uudistamistyöryhmä 1996: 22,27.

4.4.2 Normi

4.4.2.1 Nuoren asunnonostajan verotuki

Ensiasunnon verovapaudesta määrätään varainsiirtoverolain 11 ja 25 §:issä, joista ensimmäinen koskee kiinteistön luovutusta ja seuraava asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden tai osuuksien luovutusta. Ensiasunnon käsite sisältää asunnon hankkimista, aiempaa omistusta, vakituista asumista sekä ostajan ikää koskevat edellytykset.

VSVL 11 §. Ensiasunnon verovapaus.

Veroa ei ole suoritettava, jos luovutuksensaaja:

- 1) on hankkinut omistukseensa kiinteistön ja vähintään puolet sillä olevasta tai sille rakennettavasta asuinrakennuksesta;*
- 2) käyttää tai ryhtyy käyttämään rakennusta omana vakituisena asuntonaan;*
- 3) ei ole aikaisemmin omistanut vähintään puolta asuinrakennuksesta tai asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavista osakkeista tai osuuksista; ja*
- 4) on ennen luovutuskirjan allekirjoittamista täyttänyt 18 mutta ei 40 vuotta.*

Luovutus on verosta vapaa vain siltä osin kuin kiinteistöä ja sillä olevaa asuinrakennusta käytetään omana vakituisena asuntona. Asuinrakennukseen luetaan myös asumiseen liittyvät muut rakennustilat. Rakennukseen rinnastetaan rakennuspaikka siltä osin kuin se on pinta-alaltaan enintään 10 000 neliometriä tai kaavoitetulla alueella enintään kaavan mukaisen tontin tai rakennuspaikan suuruinen.

Jos luovutuksensaajia on useita, verosta vapaa on vain 1 momentissa mainitut edellytykset täyttävän luovutuksensaajan omistusoikeutta vastaava osuus luovutushinnasta.

VSVL 25 §. Ensiasunnon verovapaus.

Asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden tai osuuksien luovutuksesta ei ole suoritettava veroa, jos luovutuksensaaja:

- 1) käyttää tai ryhtyy käyttämään vakituisena asuntonaan huoneistoa, jonka hallintaan oikeuttavista osakkeista tai osuuksista hän on hankkinut vähintään puolet;*
- 2) ei ole aikaisemmin omistanut vähintään puolta asuinrakennuksesta tai asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavista osakkeista tai osuuksista; ja*
- 3) on ennen luovutuskirjan allekirjoittamista täyttänyt 18 mutta ei 40 vuotta.*

Jos luovutuksensaajia on useita, verosta vapaa on vain 1 momentissa mainitut edellytykset täyttävän luovutuksensaajan omistusoikeutta vastaava osuus luovutushinnasta.

Luovutus on verosta vapaa vain siltä osin kuin asuntoa käytetään omana vakituisena asuntona.

Verovapauden saadakseen on luovutuksen saajan oltava vähintään 18-vuotias, mutta kuitenkin alle 40-vuotias. Verohallinnon ohjeiden mukaan ikävaatimus täyttyy, mikäli ostaja ei ole täyttänyt 40 vuotta sitovan kauppasopimuksen allekirjoitushetkellä. Merkitystä ei ole sillä, jos hän ehtii täyttää 40 vuotta ennen omistusoikeuden siirtymistä tai asuntoon muuttamistaan.²⁹⁸ Verohallinnon syventävien ohjeiden mukaan verovapaus ei ole sidottu kansalaisuuteen, joten sen saavat myös maahanmuuttajat asettuessaan asumaan hankkimaansa asuntoon. Verovapauden edellytyksenä on yleensä pysyvä tai jatkuva oleskelulupa Suomessa. Verohallinto voi käyttää myös tapauskohtaista harkintaa.²⁹⁹

Jos ensiasunnon verovapauden edellytykset täyttyvät vasta sen jälkeen, kun varainsiirtovero on jo maksettu, palauttaa Verohallinto hakemuksesta VSVL 44 §:n mukaisesti jo maksetun veron. Hakemus varainsiirtoveron palauttamiseksi on tehtävä yhden vuoden kuluessa siitä, kun ensiasunnon varainsiirtoverovapauden edellytykset ovat täyttyneet. Mikäli veron palauttamista haetaan aiheettomasti maksetun veron perusteella, on hakemus tehtävä kolmen vuoden kuluessa kauppasopimuksen allekirjoittamisesta.³⁰⁰

²⁹⁸ Verohallinto 2021, kohta 2.2.

²⁹⁹ Verohallinto 2021, kohta 3.2.

³⁰⁰ Verohallinto 2020d. Asunnon ostaja – katso-ohjeet & Maksetun veron palautus.

4.4.2.2 Vakituinen asuminen

Ensiasunnon varainsiirtoverovapauden saa hyväkseen, mikäli ryhtyy käyttämään omistamaansa asuntoa tai asunnon osaa omaan vakituiseen asumiseen. Asumisajalle ei ole vaatimuksia. Asunnosta siis voi muuttaa pois haluamansa ajanjakson jälkeen menettämättä verovapautta. Puronen toteaa, että veroedun menettäminen sen vuoksi, että on mahdollisesti hankkinut huoneiston ainoastaan tilapäiseen käyttöön, ei ole mahdollista. Näin ollen aikarajoja vakituisen asumisen jatkumiselle ei ole mahdollista asettaa.³⁰¹ Tämän mukaisesti verotuki voisi herkästi kohdistua sellaiseenkin asumiseen, jonka ei olisi tarkoituskaan jatkua pitkään. Mikäli sellaisesta asunnosta, jonka saannon perusteella on myönnetty ensiasunnon verovapaus, muutettaisiin muualle hyvin lyhyen vakituisen asumisen jälkeen, saattaisi tuomioistuimella olla mahdollisuus harkita VSVL 37 §:n veron kiertämistä koskevan säännöksen soveltamista. Säännöksen soveltaminen voisi tulla kyseeseen, mikäli asumismuutoksille ei olisi esitettävissä painavia syitä. Tuloverolain säännöksissä oleva kahden vuoden asumisaikaa koskeva sääntö voisi kenties myös toimia ohjeistuksena varainsiirtoverotuksessa, vaikkakaan sille ei ole löydettävissä tukea suoraan lainsäädännöstä. Tuloverolain ja varainsiirtoverolain rinnastumista tarkastellaan seuraavassa.

Hämeenlinnan HAO:n ratkaisussa 30.6.2005 T 05/0344/1 ensiasunnon varainsiirtoverovapauden tulkittiin koskevan myös työasuntoa, vaikka asunnon omistaja asui väestökirjanpidon mukaan toisella paikkakunnalla, jolla sijaitseva asunto oli puolison nimissä. Hämeenlinnan HAO rinnasti tuloverolain tulkinnassa esiintyvän työasunnon käsitteen varainsiirtoverotusta koskevaan ratkaisuun.³⁰²

Hämeenlinnan HAO 30.6.2005 T 05/0344/1. HAO:n ratkaistavana oli kysymys siitä, onko Rovaniemeltä ostettua asuinhuoneistoa ryhdytty käyttämään VSVL 25.1 §:n edellyttämällä tavalla vakituksena asuntona, kun luovutuksen-saajan A:n väestörekisteriin merkitty kotikunta on ollut Jyväskylä. Jyväskylässä sijaitisi A:n puolison omistama asunto.

A työskenteli Rovaniemellä, missä hänellä oli vakituinen virka. Rovaniemellä ollessaan hän asui nyt kyseessä olevassa huoneistossa. Hänen puolisonsa omisti asunnon Jyväskylässä, missä tällä myös oli työpaikka. A vietti keskimäärin joka toisen viikonlopun ja loma-ajat puolisonsa luona Jyväskylässä.

Vaikka A ei ollut väestörekisteriin muuttanut vakituiseksi osoitteekseen Rovaniemellä sijaitsevan huoneiston osoitetta, HAO katsoi hänen kuitenkin

³⁰¹ Puronen 2007a: 157.

³⁰² Tapauksen on esitelty myös Määttä 2015: 615–616.

edellä selostetuissa olosuhteissa ryhtyneen käyttämään kyseistä huoneistoa vakituksena asuntonaan VSVL:ssa tarkoitettulla tavalla. TVL:n säännöksillä ja niiden tulkinnalla ei katsottu olevan välitöntä merkityä asiassa. A:lla oli siten oikeus ensiasunnon varainsiirtoverovapauteen.

Ratkaisussa päädytään samansuuntaiseen vakituisen asumisen tulkintaan kuin luovutusvoiton verovapauden ja kotitalousvähennyksen tulkinnoissa, joissa verotuki myönnetään myös työasunnon luovutuksen ja työasunnossa teetetyt työn perusteella. Vaikka ratkaisussa mainitaan, että tuloverolain tulkinnalla ei ole välitöntä merkitystä asiassa, vastaa siinä käytetty tulkinta kuitenkin tuloverolain tulkintaa oman asunnon määrittelystä. Työasunnon varainsiirtoverokohtelua ei ole huomioitu Verohallinnon vuonna 2019 julkaistussa ohjeessa, jossa verovapauden todetaan ulottuvan omaan vakitukseseen asuntoon mutta ei sijoitusasuntoon. Toisella paikkakunnalla sijaitsevat työasunnot ja vapaa-ajan asunnot ovat käymässä entistä tavallisemmiksi, ja yksiselitteinen tulkintasuositus olisi niiden suhteen paikallaan.

Yllä oleva HAO:n ratkaisu puoltaa varainsiirtoverovapauden myöntämistä työasunnonkin hankkimisen perusteella. Jos vastaava rinnastus olisi mahdollinen myös verovapauden perusteena olevaa vähimmäisasumisaikaa koskevassa oikeuskysymyksessä, voitaisiin vakituisen asumisen ohjeellisena vähimmäisaikana pitää kahta vuotta ainakin niissä tapauksissa, joissa aiemmin tapahtuvalle muuttamiselle ei ole esitetty erityisen painavia syitä. Tuomioistuimen tulkinta tästä oikeuskysymyksestä kuitenkin puuttuu.

4.4.2.3 Aikaisempi omistus

Aikaisempi asumiskäytössä olleen asunnon omistus estää uuteen hankittavaan asuntoon kohdistuvan verovapauden. Varainsiirtoverotustyöryhmän mietinnössä linjattiin, että ensimmäisen asunnon määrittely, mukaan lukien aiemman omistuksen rajanvetotilanteet, on hyvin pulmallista³⁰³. Työryhmän toteamus on osunut erityisen oikeaan, sillä näitä määrittelykysymyksiä on sittemmin tulkittu tuomioistuimissa usein.

Ratkaisussa KHO 2016:134 verovapauden esteeksi muodostui verovelvollisen perinnöksi saama asunto-osake palvelutalosta.³⁰⁴

³⁰³ Varainsiirtoverotustyöryhmä 1990: 98.

³⁰⁴ Vrt. Määttä 2015: 618; Ossa 2021, luku 4.13

KHO 2016:134. A oli vuonna 1998 perinyt 50 prosenttia Asunto Oy X:n osakkeista, jotka oikeuttivat kaksi huonetta ja keittiön käsittävän asuinhuoneiston hallintaan palvelutalossa. Asunto Oy X:n huoneistot oli tarkoitettu vanhusien ja kehitysvammaisten asumiseen. A ei itse ollut asunut huoneistossa, vaan se oli ollut vuokrattuna. A oli myynyt osuutensa Asunto Oy X:n osakkeisiin vuonna 2010, ja vuonna 2014 hän oli ostanut 53 prosenttia Asunto-osakeyhtiö Y:n yhden huoneiston hallintaan oikeuttavista osakkeista käyttäkseen kyseistä huoneistoa vakinaisena asuntonaan.

KHO katsoi, että A ei ollut Asunto-osakeyhtiö Y:n osakkeita ostaessaan VSVL:ssa tarkoitettu ensiasunnon ostaja, koska hän oli aiemmin omistanut puolet Asunto Oy X:n asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavista osakkeista. Asiassa ei ollut merkitystä sillä seikalla, ettei A ollut itse asunut Asunto Oy X:n huoneistossa vakinaisesti, eikä sillä seikalla, ettei huoneisto ollut tarkoituksenmukainen hänen asumisensa kannalta. Äänestys 4–1.

Samantyyppinen tilanne on KHO:n ratkaisussa 13.7.1998 T 1304, jossa verovapauden esti verovelvollisen aiemmin omistama asunto, vaikka asunnon hallintaoikeus oli pidätetty toiselle henkilölle.

KHO 13.7.1998 T 1304. X oli saanut testamentilla perintönä 20.11.1994 kuolleelta tädiltään puolet Asunto Oy Y:n osakkeista, mutta elinikäinen hallinta- ja käyttöoikeus osakkeisiin oli testamentattu tädin veljelle ja tämän vaimolle. Kun ensiasunnon leimaverovapauden edellytyksenä on muun ohessa se, että luovutuksen saajalla ei aikaisemmin ollut omistuksessaan vähintään puolta asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavista osakkeista, X:n oli 3.5.1995 ostamansa kiinteistön puoliosuudesta suoritettava leimavero. Tässä suhteessa ei ollut merkitystä sillä seikalla, että X:n perimän huoneiston hallintaoikeus oli testamentattu tädin veljelle ja tämän vaimolle heidän eliniäkseen. LeimaL 16 §. LeimaL 30.1 § 8 kohta.

Molemmissa ratkaisuissa KHO on lähestynyt asiaa lain sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella nostaan omistusoikeuden ratkaisevaksi tekijäksi verovapaudesta päätettäessä. Varainsiirtoverotusturyhmän mukaan verotuen tavoitteen mukaista olisi, että varainsiirtoverovapauden saisi jokainen yhden kerran, hankkiessaan ensiasuntoaan. Huomionarvoista näissä ratkaisuissa on se, että ensiasunnon verovapaus estyy näissä tapauksissa kokonaan, eikä sen saaminen myöhemminkään ole mahdollista.³⁰⁵

Omistusoikeus johonkin asuntoon tai asunnon puolikkaaseen estää aina varainsiirtoverovapauden. Verohallinnon ohjeiden mukaisesti tässä puhutaan nimen-

³⁰⁵ Varainsiirtoverotusturyhmä 1990: 98; Mattsson 2006: 541. Määttä 2015: 618–619.

omaan omistusoikeudesta; asumisoikeuden hallinta ei ole omistamista, eikä aikaisempi hallintaoikeus näin ollen estä verovapautta. Osuus jakamattomassa kuolinpesässä tulkitaan välilliseksi omistamiseksi, joka ei sekään aiheuta verovapausoikeuden menetystä.³⁰⁶ Turun HAO:n ratkaisussa 07.10.2013 T 13/0633/3 asuntoon kohdistunut hallintaoikeus ei ollut verovapauden esteenä, kun asunnon omistusoikeus myöhemmin siirtyi verovelvolliselle sen jälkeen, kun kauppahinta oli kokonaan maksettu.

Turun HAO 07.10.2013 T 13/0633/3. Oikeuskysymyksenä oli, onko A:ta asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden kauppakirjaan otetusta omistusoikeuden lykkäävästä ehdosta huolimatta pidettävä jo ennen ehdon täyttymistä sillä tavoin osakkeiden omistajan veroisena, että hänellä ei ole myöhemmin tapahtuneen asunnon hankinnan perusteella enää oikeutta ensiasunnon verovapauteen.

A oli 31.8.2012 ostanut tilan, jonne hän on muuttanut asumaan. A oli sitä ennen 29.12.2010 ostanut asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet. Osakkeiden kauppahinta on ollut 31 500 euroa, minkä lisäksi A on ottanut vastattavakseen huoneistoon kohdistuvasta 39 407,95 euron lainaosuudesta. Kauppahinnasta oli 12.12.2010 maksettu 1 000 euroa. Kauppakirjan ehtojen mukaan ostaja maksaa 500–1 000 euroa kuukaudessa, kunnes koko kauppahinta on maksettu. Ensimmäinen lyhennyserä oli sovittu maksettavaksi tammikuussa 2011. Koko kauppahinta on maksettava viimeistään 31.12.2015. Omistusoikeuden on sovittu siirtyvän ostajalle, kun kauppahinta on kokonaan maksettu, jolloin osakekirja asianmukaisesti siirrettynä luovutetaan ostajalle. Hallintaoikeus osakkeita vastaavaan huoneistoon on siirtynyt ostajalle kauppakirjan tekohetkellä. Vastuun yhtiölle suoritettavista maksuista on sovittu perustuvan huoneiston hallintaan, eikä myyjä vastaa asunto-osakeyhtiössä kaupanteon jälkeen päätettävien korjausten ja parannusten kustannuksista. A on huoneistoon kohdistuvan hallintaoikeutensa perusteella solminut asuntoa koskevan vuokrasopimuksen kolmannen henkilön kanssa ja saa vuokratuoton itselleen.

HAO hylkäsi Veronsaajien oikeudenvallontayksikön valituksen todeten, että kauppakirjan mukaan omistusoikeus asunto-osakeyhtiön osakkeisiin ei ole siirtynyt A:lle eikä osakekirjoja ole siirretty hänelle ennen myöhemmin ostetun tilan hankintaa. A:lla ei siten ole ollut omistajalle yleensä kuuluvia oikeuksia, kuten oikeutta myydä tai pantata osakkeita, vaikka hänellä on ollut hallintaoikeus osakkeita vastaavaan huoneistoon. Tätä hallintaoikeutta ei voida säännöksen sanamuodon vastaisesti pitää verovapauden esteenä.

³⁰⁶ Verohallinto 2021, kohta 2.3.

Ratkaisussa KHO 28.3.2006 T 717 ei ensiasunnon varainsiirtoverovapauden vaikuttanut se, että henkilö oli aiemmin omistanut perinnöksi saamansa pienen huonokuntoisen asunnon, joka ei ollut ollut koko omistusaikana asumiskäytössä.³⁰⁷

KHO 28.3.2006 T 717. A oli 27.5.2003 ostanut puolet tilasta kokonaiskauppahinnan ollessa 92 500 euroa. A oli maksanut omasta kauppahintaosuudestaan varainsiirtoveroa 1850 euroa. Hakiessaan maksamansa varainsiirtoveron palauttamista ensiasunnon verovapauden perusteella A ilmoitti saaneensa 27.5.1994 perintönä isältään tilan, jolla oli vuonna 1920 rakennettu 25 neliömetrin suuruinen asuinrakennus ja 16 neliömetrin suuruinen talousrakennus. Asuinrakennus oli huonokuntoinen ja asumiseen kelpaamaton ja se oli ollut vuosia tyhjillään ja lämmittämättä. Kiinteistöllä oli sähköliittymä mutta ei viemärintiä eikä juoksevaa vettä. A oli 20.9.1996 myynyt kiinteistön 40 000 markalla. Kun otettiin huomioon A:n perintönä saamalla kiinteistöllä olevan asuinrakennuksen ikä ja koko sekä se, että rakennus ei ollut ollut huonokuntoisuuden vuoksi asumiskäytössä A:n omistusaikana, kysymyksessä ei ollut sellainen VSVL:n 11.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettu asuinrakennus, jonka omistaminen olisi ollut esteenä ensiasunnon verovapaudelle. Näin ollen A:lla oli oikeus saada takaisin maksamansa varainsiirtovero.

Myös perinnöksi tai lahjaksi saatu aiempi omistus estää verovapauden, samoin omistus alle 18-vuotiaana. Kuolinpesän kautta tapahtunut aikaisempi välillinen omistus sen sijaan ei ole ensiasunnon varainsiirtoverovapauden saamisen esteenä. Välilliseen omistamiseen rinnastuu myös asunnon omistaminen osakeyhtiön kautta.³⁰⁸

Verovapauden estää sellainenkin omistus, jossa asunnon hallintaoikeus on pidätetty muulle taholle tai omistetun asunnon käyttäminen omana asuntona ei ole tarkoituksenmukaista. Merkitystä ei ole myöskään sillä, onko asunnossa asuttu itse vai onko asunnossa asunut joku muu. Esimerkiksi sijoitusasunnon omistaminen estää myöhemmin varainsiirtoverovapauden. Asumisoikeusasuntoa ei hallita osakkeiden tai osuuksien perusteella, joten sellainen ei ole esteenä myöhemmälle ensiasunnon verovapaudelle. Myöskään vapaa-ajanasunnon tai lomaosakkeen

³⁰⁷ Tapausta on kommentoinut mm. Huolman-Lakari 2011: 32.

³⁰⁸ Verohallinto 2021, kohta 2.3. Rabinä & Myllymäki (2016: 106–107) tulkitsevat, että pelkkä rakentamattoman tontin omistaminen ei estä verovapauden saamista myöhemmin. Samoin voi olla silloin, jos puolisoista toinen omistaa tontin ja toinen tontilla olevan asuinrakennuksen. Tällöin pelkän tontin aiemmin omistanut puoliso voi myöhemmin saada verovapauden hankkimansa ensiasunnon perusteella. Määttä (2015: 616–617) toteaa, että aiemman omistuksen edellytystä ei lähtökohtaisesti oikeuskäytännössä ole arvioitu muodollisten vaan tosiasiallisten seikkojen perusteella. Lisäksi tapausta on kommentoinut mm. Huolman-Lakari 2011: 32

omistaminen ei Verohallinnon ohjeen mukaisesti estäisi verovapautta.³⁰⁹ Verohallinnon ohjeissa kyseenalaiseksi tosin jää, miten vapaa-ajanasunto erotetaan muusta asunnosta, sillä nykyään vapaa-ajanasunnon omistaminen ja monipaikkaisuus asumisessa ovat siinä määrin yleisiä, ettei rajanveto liene itsestään selvä. Alaikäinen lapsikin saisi siis ensiasunnon verovapautta menettämättä omistaa vaikkapa lahjaksi tai perinnöksi saamansa vapaa-ajanasunnon, mutta ei kuitenkaan sijoitusasuntoa³¹⁰. Saako vapaa-ajanasuntoa sitten vuokrata loma-asunnoksi? Vai muuttaako vuokraustoiminta automaattisesti asunnon sijoitusasunnoksi, jolloin varainsiirtoverovapaus menetetään? Tulkinta jää hieman avoimeksi, mutta oletettavasti vapaa-ajanasunnon, jonka omistaminen ei estäisi ensiasunnon verovapautta, tulisi olla vain vaatimaton asunto, joka ei sovellu vakituiseen asumiseen ja jota ei koskaan ole sellaiseen käytetty. Hyvätasoinen talviasuttava loma-asunto rinnastuisi kuitenkin herkästi asumiskäyttöön soveltuvaan asuinrakennukseen, jonka omistaminen estäisi varainsiirtoverovapauden saamisen tulevaisuudessa.

4.4.2.4 Maksetun veron palauttaminen

Maksettu vero palautetaan hakemuksesta, mikäli verovapauden edellytykset täyttyvät vasta myöhemmin ja vero on jo ehditty maksaa.

VSVL 44 §. *Ensiasunnosta suoritettun veron palauttaminen. Jos 11 tai 25 §:ssä tarkoitettut verovapauden edellytykset ovat täyttyneet vasta sen jälkeen, kun vero on suoritettu, Verohallinto maksaa hakemuksesta takaisin suoritettun veron. Veroa ei kuitenkaan palauteta enempää kuin se määrä, joka luovutuksesta 7 tai 21 §:ssä säädettyssä ajassa suoritettuna olisi ollut maksettava.*

Hakemus on tehtävä vuoden kuluessa siitä, kun verovapauden edellytykset ovat täyttyneet.

Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, jos asunnon hankkija ostaa aluksi tonttikiinteistön, josta varainsiirtovero on maksettava, ja tämän jälkeen rakennuttaa tontille talon, johon muuttaa asumaan. Tällöin varainsiirtovero on maksettava puolen vuoden kuluessa tontin kauppasopimuksen allekirjoittamisesta. Siinä

³⁰⁹ Verohallinto 2021, kohta 2.3.

³¹⁰ Rabinä & Myllymäki (2016: 108) toteavat, että sijoitusasunnon lahjoittaminen lapselle ei estä lapselta myöhempiä ensiasunnon verovapautta, jos omistusosuus jää alle puoleen (esimerkiksi 49 %:iin). Hekään eivät ota kantaa vapaa-ajanasunnon ja sijoitusasunnon eroon.

ajassa ei useinkaan ole vielä ehditty rakentaa asuintaloa muuttokuntoiseksi. Varainsiirtovero on siis tonttikiinteistön osalta maksettava määräajassa, mutta maksetun veron palautusta voi hakea siinä vaiheessa, kun asuintaloon on voitu muuttaa ja vakituinen asuminen alkaa. Määräaika palautushakemuksen tekemiselle on yksi vuosi verovapauden edellytysten täyttymisen jälkeen.³¹¹

Mikäli asuntokauppa tehdään vaiheittain siten, että aluksi esimerkiksi ostetaan kolmasosa asuntokiinteistöstä, on varainsiirtovero maksettava tässä vaiheessa. Seuraavan kolmasosan ostamisen jälkeen omistusosuus on 2/3, jolloin verovapauden edellytykset täyttyvät ja aiemmin maksetun veron takaisinmaksua voidaan hakea. Kun ostetaan viimeinen kolmannes kiinteistöstä, eivät verovapauden edellytykset enää täyty aiemman omistuksen osalta, vaan varainsiirtovero on maksettava.³¹²

Oikeuskäytännön mukaisesti varainsiirtoveroa on palautettu jopa useiden vuosien kuluttua. KHO:n ratkaisussa 28.3.2006 T 718 maksettu varainsiirtovero palautettiin peräti seitsemän ja puolen vuoden jälkeen, koska omistajalla katsottiin olleen painava syy olla muuttamatta asuntoon ulkomailla oleskelun ja Suomessa toisella paikkakunnalla työskentelyn vuoksi.

KHO 28.3.2006 T 718. A oli 13.10.1997 allekirjoitetulla kauppakirjalla ostanut Jyväskylässä sijaitsevan asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet. Kaupanteon jälkeen A oli antanut huoneiston vuokralle. A oli ollut ulkomailla opiskelemassa elokuusta 1997 alkaen ja valmistunut kesällä 2002. Opintojen päättymisen jälkeen A oli muuttanut Suomeen asuen vanhempiensa luona ja etsien töitä sekä ulkomailta että Suomesta, myös Jyväskylästä. Marraskuusta 2002 lokakuuhun 2003 A oli ollut määräaikaisessa työsuhteessa Espoossa asuen tuolloin myös Espoossa. Tämän jälkeen A oli irtisanonut asuinhuoneistoaan koskevan vuokrasopimuksen ja puolen vuoden irtisanomisajan päätyttyä muuttanut huoneistoonsa asumaan 16.5.2004. A:n katsottiin itsestään riippumattomista syistä eli ulkomailla opiskelun ja toisella paikkakunnalla työskentelyn vuoksi olleen estynyt käyttämästä ostamaansa asuinhuoneistoa vakituisena asuntonaan huoneiston vuokrasopimuksen irtisanomisajan päättymiseen asti mutta ryhtyneen tämän jälkeen käyttämään sitä vakituisena asuntonaan. A:n oli näissä oloissa katsottava ryhtyneen käyttämään hankkimaansa huoneistoa vakituisena asuntonaan VSVL 25.1 §:n 1 kohdassa säädetyllä tavalla. Tämän vuoksi verovirasto oli voinut VSVL 44 §:n nojalla palauttaa A:lle hänen suorittamansa varainsiirtoveron.

³¹¹ Verohallinto 2021, kohta 5.3.

³¹² Verohallinto 2021, kohta 2.4, esimerkki 3.

Laista ei käy ilmi, kuinka pitkän ajan kuluttua omistusasumisen alkaessa varainsiirtovero vielä voidaan palauttaa. Edellä kuvatussa ratkaisussa tuomioistuimien katsoi, että palautuksen edellytykset täyttyivät vielä seitsemän ja puolen vuoden kuluttua, koska asumiskäytön alkamiselle oli ollut itsestä riippumaton syy. Tällaiseksi itsestä riippumattomaksi syyksi KHO tulkitse ulkomailla opiskelemisen ja toisella paikkakunnalla työskentelyn. Purosen mukaan ratkaisu antaa olettaa, että ulkomaille opiskelemaan muuttaminen olisi itsestä riippumaton syy olla muuttamatta omistamaansa asuntoon Suomessa.³¹³ Samassa yhteydessä voidaan ottaa esiin ratkaisu KHO 13.7.1998 T 1304, jossa testamentilla oli saatu huoneisto, jonka hallintaoikeus oli pidätetty toisille henkilöille. Omistus katsottiin verovapauden esteeksi henkilön hankkiessa itselleen toisen asunnon. Hallintaoikeuden pidättäminen toisaalle kuitenkin käytännössä estää asumisen asunnossa.

Ratkaisua KHO 28.3.2006 T 718 voi verrata myös ratkaisuun KHO 2000:32, jossa olosuhteet olivat varsin samanlaiset kuin mainitussa vuoden 2006 ratkaisussa. Myös tässä vuodelta 2000 olevassa ratkaisussa asunto otettiin omaan käyttöön yli seitsemän vuoden vuokraamisen jälkeen. Ratkaisussa ei kuitenkaan esitetty syitä asunnon omaan käyttöön ottamisen viivästymiselle. Maksettua varainsiirtoveroa ei palautettu.

KHO 2000:32. X, joka täytti ensiasunnon ostajan verovapauden edellytykset iän ja aikaisemman omistuksen osalta, oli 10.12.1990 ostanut asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavat osakkeet ja suorittanut sen johdosta arvopapereiden siirtolaimaveron. X oli vuokrannut asunnon 30.6.1998 asti ja oli vasta tämän jälkeen ryhtynyt käyttämään huoneistoa omana vakituksena asuntonaan. X:n ei voitu katsoa, kun hän vasta seitsemän ja puolen vuoden kuluttua hankinnasta muutti asumaan huoneistoon, ryhtyneen leimaverolain 57 b §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyin tavoin käyttämään huoneistoa omana vakituksena asuntonaan eikä mainitussa lainkohdassa tarkoitettua ensiasunnon ostajan leimaverovapauden edellytyksen voitu katsoa täyttyneen. X:lle ei voitu LeimaL 97 c §:n nojalla palauttaa hänen suorittamaansa leimaveroa. LeimaL 57 b § ja 97 c §.

Ratkaisut KHO 2000:32 ja KHO 28.3.2006 T 718 eroavat toisistaan vain siinä, että vanhemmassa ratkaisussa ei ollut esitetty vuokraamiselle mitään syitä ja uudemmassa ratkaisussa vuokraukselle oli opiskelua ja työpaikkaa koskevia syitä. Ulkomailla opiskelua ja toisella paikkakunnalla työskentelyä ei oikein voitane pitää itsestä riippumattomana asiantilana, johon ei itse olisi voinut myötävaikuttaa. Laki

³¹³ Puronen 2007a: 154–155. Määttä (2015: 616) korostaa, että oikeuskäytännön mukaan asunnon vuokraus ennen oman vakituksena asumisen aloittamista ei ole este varainsiirtoveron maksamiselle. Vrt. Kuopion LO 4.4.1995 T 369, jossa asunnon vuokraaminen yli kolmeksi vuodeksi ennen oman asuinkäytön alkamista ei estänyt leimaveron palauttamista.

ei myöskään anna mitään määräaikaa, jonka kuluessa asuntoon olisi muutettava tai kuinka kauan asumisen tulisi kestää, jotta varainsiirtoverovapauden edellytykset täytyisivät. Laki mahdollistaa myös nimellisen asuntoon muuttamisen verovapauden saamiseksi.

Lain tarkoituksen voitaneen kuitenkin ajatella olevan se, että jo asuntoa hankittaessa tosiasiallisen aikomuksen tulisi olla asettua asumaan, eikä hankkia sijoitusasuntoa. Toisaalta asunnon vuokraamisen voidaan ajatella olevan yksi oman asunnon rahoitusmuoto. Siinä tapauksessa omaa asumista edeltävän asunnon vuokraamisen ei tulisi estää varainsiirtoverovapauden myöntämistä.³¹⁴ Muuton viivästymisen syillä ja olosuhteilla on huomattava merkitys verovapauden edellytysten täyttymiselle. Viivästysajan pituudella ei niinkään olisi verovapauden kannalta merkitystä.³¹⁵

Asunnon rakentamiselle tai asumiskäytön viivästymiselle ei laista ole löydettävissä aikarajaa. Oulun HAO:n ratkaisussa 12.11.2010 T 10/0515/2 voitiin varainsiirtovero palauttaa vielä yli kymmenen vuoden kuluttua tontin hankinnasta, kun rakentamisen voitiin katsoa viivästyneen kaavoituksesta johtuvan viivästyksen vuoksi.

Oulun HAO 12.11.2010 T 10/0515/2. Oikeuskysymyksenä asiassa oli, täytyivätkö ensiasunnon verovapautta koskevat edellytykset, kun verovelvollinen oli ostanut yleiskaavassa loma-asuntoalueella sijainneen kiinteistön, rakentanut lähes yhdeksän vuotta myöhemmin kiinteistölle asuinrakennuksen ja ryhtynyt käyttämään rakennusta omana vakituisena asuntonaan.

A oli 31.8.1999 allekirjoitetulla kauppakirjalla ostanut puolet kiinteistöstä. Vuonna 2001 hän oli hankkinut kiinteistön kokonaan omistukseensa. Saantoajankohtana voimassa olleessa yleiskaavassa kiinteistö sijaitsi loma-asuntoalueella. Kiinteistöllä sijaitsi noin 12 neliömetrin suuruinen vapaa-ajan-asunto. Alueelle oli kiinteistön ostohetkellä laadittavana uusi yleiskaava. Kaavan tultua hyväksytyksi vuonna 2006 kysymyksessä olevalle kaavassa vakituisen asumiseen osoitetulle kiinteistölle rakennettiin talo, jonka A otti vakituisena asuntona käyttöönsä sen valmistuttua vuonna 2008.

HAO kumosi veroviraston päätöksen ja katsoi, ettei A:n ole suoritettava kiinteistön saannosta varainsiirtovero. Hallinto-oikeus totesi päätöksensä perusteluina, että pelkästään se, että vakituisen asunnon rakennusluvan saaminen kiinteistölle on saantoajankohtana ollut epätodennäköistä, ei muodosta estettä katsoa kiinteistö hankituksi jo tuolloin käytettäväksi vakituisen asumistarkoitukseen. Asuinrakennuksen rakentamisen siirtyminen

³¹⁴ Vrt. Mattsson 2006: 540–541 ja Puronen 2007: 154–155.

³¹⁵ Rabinä & Myllymäki 2016: 104.

vuoteen 2008 on johtunut alueen kaavoitustilanteesta ja uuden yleiskaavan laatimisesta eli A:sta riippumattomista syistä. Näissä olosuhteissa kiinteistön ja rakennuksen hankintojen voidaan katsoa muodostavan sellaisen ensiasunnon hankintakokonaisuuden, että VSVL 11.1 §:ssä säädettyt edellytykset täyttyvät.

Toisaalta KHO:n ratkaisussa 2013:124 kymmentä vuotta pidettiin liian pitkänä tontin hankkimisen viivästymisenä, kun tontin ostamiselle ei ollut aikaisemmin ollu estettä. Pariskunta oli ensiksi rakentanut ensiasunnokseen talon vuokratontille, ja 10 vuotta myöhemmin he olivat ostaneet tontin omakseen. Tontin ostaminen 10 vuotta myöhemmin ei enää oikeuttanut ensiasunnon varainsiirtoverovapautteen, vaan luovutuksesta oli maksettava varainsiirtovero.

KHO 2013:124. A oli puolisonsa B:n kanssa vuonna 1999 vuokrannut kunnalta tontin. Puolisot olivat rakentaneet tontille omakotitalon, jota he olivat käyttäneet vakituksena asuntonaan 20.11.1999 alkaen. A ja B olivat 4.11.2009 allekirjoitetulla kauppakirjalla ostaneet kunnalta vuokraamansa tontin. A oli omistanut puolet VSVL 11.1 §:n 3 kohdassa tarkoitettua rakennuksesta puolisoiden ostaessa tontin. Kun otettiin huomioon asuinrakennuksen rakentamisen ja käyttöönoton sekä tontin oston välillä kulunut noin kymmenen vuoden ajanjakso, tontin ja rakennuksen hankinta eivät muodostaneet asiallisesti ja ajallisesti sellaista ensiasuntoa, että varainsiirtoverolain 11.1 §:n 1 ja 3 kohdan edellytykset olisivat täyttyneet myös tontin osalta. Tontista 4.11.2009 tehtyä kauppaa oli pidettävä asuinrakennuksen hankinnasta riippumattomana luovutuksena, josta A:n oli tullut maksaa varainsiirtovero. Äänestys 4–1.

Ratkaisua perusteltiin sillä, että tontin hankkimiselle ei aiemmin ollu estettä, esimerkiksi ostamisen kieltävää sopimusehtoa. KHO:n lausumasta saa vaikutelman, että mikäli ostaminen ei olisi ollu mahdollista aiemmin kuin 10 vuoden kuluttua talon hankinnasta, olisi kaiketi verovapaus ollu sovellettavissa. Ratkaisussa KHO 2009:3 oli vastaavan tyyppinen tilanne, jossa vuokratontille rakennettiin talo, johon asetuttiin asumaan, ja vajaa kolme vuotta myöhemmin vuokrasopimuksen ollessa vielä voimassa pariskunta osti tontin, jolla heidän talonsa sijaitsi. KHO katsoi ensiasunnon verovapauden edellytysten täyttyvän, ja maksettu varainsiirtovero voitiin palauttaa.

KHO 2009:3. Puolisot A ja B olivat 26.3.2002 solmineet kaupungin kanssa tonttia koskevan maanvuokrasopimuksen ajalle 1.5.2002 - 31.12.2050. A ja B olivat rakentaneet tontille omakotitalon. Rakennustyöt oli aloitettu touku-kuussa ja joulukuussa 2002 A ja B olivat ryhtyneet käyttämään omakotitaloa vakituksena asuntonaan. Omakotitalon ollessa vielä keskeneräinen A ja B olivat 15.2.2005 ostaneet kaupungilta vuokraamansa tontin ja suorittaneet

kumpikin varainsiirtoveron kauppahinnan osuudestaan. Omakotitalon ja tontin hankintojen katsottiin asiallisesti muodostavan sellaisen ensiasunnon hankintakokonaisuuden, että VSVL 11.1 §:n 1 ja 3 kohdassa säädettyt ensiasunnon verovapauden edellytykset täyttyivät. A:lla ja B:llä oli siten oikeus saada takaisin tontin kaupasta suorittamansa varainsiirtovero. Äänestys 3–2.

Valituksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että henkilöt A ja B olivat ensiksi rakentaneet talon ja siten omistaneet jo asunnon ennen tonttikiinteistön hankintaa. Näin ollen kiinteistö ei enää olisi ollut osa ensiasunnon hankintaa. Veroasiamies piti valituksessaan liian laveana sellaista tulkintaa, jossa asunnon rakentamista ja tontin ostamista pidettiin asiallisesti yhtenä kokonaisuutena.³¹⁶ Ensiasunnon verovapaus on poikkeussäännös varainsiirtojen laajasta verollisuudesta, ja poikkeussääntöä tulisi tulkita suppeasti. Ensiasunnon verotuksen kohdalla tästä periaatteesta on kuitenkin poikettu.

Oikeuskäytännössä on harkittavaksi tullut myös se, voidaanko varainsiirtoverovapaus myöntää useammasta kuin yhden huoneiston osakkeista, kun huoneistot muodostavat toiminnallisesti yhden kokonaisuuden. Ratkaisussa KHO 28.3.2006 T 716 jätettiin huomiotta se, että yhtiöjärjestyksestä ei ollut muutettu vastaamaan huoneistojen yhdistämistä, ja verovapaus myönnettiin koko asuntokokonaisuuden kauppahinnalle, kun kahden eri huoneiston tilat tosiasiallisesti oli jo edellisen omistajan toimesta remontoitu käytettäväksi yhtenä asuntona.

KHO 28.3.2006 T 716. A oli ostanut 25.6.2003 puolisonsa kanssa As Oy X:n osakkeet, jotka oikeuttivat asunto-osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen mukaan huoneistojen 19 ja 20 hallintaan. Kaupparakirjan mukaan myydyt osakkeet oikeuttivat yhden 3 huonetta, keittiön, kylpyhuoneen ja WC:n käsittävän huoneiston hallintaan. Esitetyn selvityksen mukaan asunto-osakeyhtiö oli hakenut toimenpidelupaa kysymyksessä olevien huoneistojen yhdistämiseksi ja 30.5.2000 saanut kaupungin rakennusvalvontavirastolta pyydetyn luvan. Asunto-osakeyhtiön isännöitsijän antaman todistuksen mukaan huoneistot oli yhdistetty jo aiemman omistajan toimesta ja kustannuksella yhden perheen käyttöön tarkoitettuksi asunnoksi ilman, että yhtiöjärjestyksestä oli muutettu. Koska huoneistojen tosiasiallisen yhdistämisen jälkeen kysymys oli

³¹⁶ Rabinän & Myllymäen (2016: 104–105) mukaan vaiheittain hankittujen kokonaisuuksien määrittelyssä tärkeää on asiallinen ja ajallinen yhteys. Rakentamisen, käyttöönoton ja maapohjan ostamisen tulee muodostaa asiallisesti ja ajallisesti yhtenäinen hankintakokonaisuus, jotta verovapaus voidaan myöntää. Kirjoittajien mukaan yhtenäinen verovapauden edellytykset täyttävä kokonaisuus voi syntyä myös silloin, kun tontti hankitaan useilla saannoilla, joiden jälkeen rakennetaan asuinrakennus ja asetutaan siihen asumaan. Verovapauden edellytykset voivat täytyä myös, vaikka rakentaminen viivästyisi, kuten Oulun HAO:n ratkaisussa 12.11.2010 T 10/0515/2.

yhdestä asuinhuoneistosta, jota oli pidettävä VSVL:ssa tarkoitettuna veronhuojennukseen oikeuttavana ensiasuntona, ei sillä, että asunto-osakeyhtiön yhtiöjärjestys oli jäänyt muuttamatta huoneistojen yhdistämisen johdosta, ollut ensiasunnon verovapauden kannalta merkitystä.

Tapauksessa lienee merkityksellistä se, että huoneistojen yhdistämistoimenpiteelle oli haettu rakennusvalvontaviranomaisen lupa, vaikka yhtiöjärjestystä ei olutkaan muutettu. Ilman haettua ja saatua rakennusvalvonnan lupaa ei verovaputta mahdollisesti olisi ollut mahdollista myöntää.³¹⁷

Ensiasunnon varainsiirtoverovapauden oikeustilaa olisi tarpeen selkiyttää ainakin Verohallinnon ohjeistuksella tai mahdollisesti lainsäädäntömuutoksella. Verohallinnon ohjeissa mainittu tapauskohtainen arviointi³¹⁸ ei riitä verovelvollisen oikeusvarmuuden tai yhdenvertaisen kohtelun takeeksi. Tulkintasuosituksena voisi lausua, että oman vakituisen asumisen viivästyminen pitäisi voida perustella painavalla itsestä riippumattomalla syyllä. Syyksi voitaisiin hyväksyä esimerkiksi rakentamisen aloituksen viivästyminen kaavoituksen tai rakennusluvan viivästyessä. Hyväksyttävänä syynä ei kuitenkaan tulisi hyväksyä selvästi sijoitusluonteista, pitkäaikaista asunnon vuokraustoimintaa.

4.4.3 Yhteenveto

Varainsiirtoveron tavoite on alun perin puhtaasti fiskaalinen³¹⁹. Varainsiirtoveroa maksetaan kiinteistöjen ja arvopapereiden luovutuksista. Vero määräytyy maksetun kauppahinnan tai kauppahinnan ja osakkeisiin kohdistuvan yhtiölainaosuuden perusteella. Verovelvollinen on luovutuksen saaja (ostaja). Varainsiirtovero on transaktioverotusta, ja se on luonteeltaan itseverotusta. Veroilmoitus tulee tehdä omatoimisesti, ja samassa yhteydessä maksetaan myös vero. Ensiasunnon ostaja on tietäen edellytyksin vapautettu varainsiirtoveron maksamisesta. Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus on muodostunut merkittäväksi nuoria asunnonostajia hyödyttäväksi verotueksi. Verovapauden edellytyksenä asunnon ostajan tulee olla 18–39-vuotias, hänen tulee olla hankkinut omistukseensa vähintään puolet asunnosta taikka kiinteistöstä, jolla sijaitsee asuinrakennus, eikä hän ole saanut aiemmin omistaa vähintään puolta mistään asunnosta. Maksettu vero voidaan myös

³¹⁷ Puronen 2007b: 472.

³¹⁸ Verohallinto 2021, kohta 5.1

³¹⁹ Tunturi (1982: 1) mainitsee, että vaikka valtion rahantarve on ilmeinen, ei se kuitenkaan millään tavalla perustele, miksi vero oli kerättävä juuri leimaveron avulla. Toisaalta hän Nuutilaa (1938: 54) lainaten toteaa, että varallisuuden siirtyminen samalla osoittaa siirtymiseen osallisten veronmaksukykyä.

palauttaa myöhemmin, mikäli verovapauden edellytykset täyttyvät vasta sen jälkeen, kun varainsiirtovero on jo maksettu. Lain soveltamisessa on tullut esiin yksityiskohtia, jotka edellyttäisivät joko lain tai Verohallinnon ohjeiden täsmentämistä. Tällaisia yksityiskohtia ovat esimerkiksi oman asumiskäytön viivästyminen ja siihen johtaneet hyväksyttävät syyt sekä viivästyksen hyväksyttävä kesto. Nykyinen oikeustila on erityisesti näiltä osin epäselvä, eikä se takaa verovelvollisten yhdenmukaista kohtelua. Itseverotuksena toimivan veromuodon tulisi olla yksiselitteinen ja helposti sovellettava. Lain ja ohjeistuksen tulisi olla niin selviä, että itseverotus voi toteutua yhtäläisesti erilaisissa verotuksellisissa tilanteissa.

Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus on poikkeussääntö kiinteistöjen ja arvopapereiden luovutusten verollisuudesta. Poikkeussääntönä sitä tulisi siis tulkita suppeasti, mutta oikeuskäytännössä sitä on kuitenkin tulkittu laajasti. Laaja tulkinta liittyy vakituisen asumisen viivästyksen hyväksyttävään keston ja syihin. Verosiamies on pitänyt liian laveana tuomioistuimen oikeudellista tulkintaa ratkaisussa KHO 2009:3, jossa asunnon ja tontin ostamista pidettiin asiallisesti yhtenä kokonaisuutena, vaikka ensiksi ostettu asuinrakennus ennen tontin ostamista olisikin suppeamman tulkinnan mukaisesti jo voinut muodostaa verovapauden estävän asunnon omituskokonaisuuden.

4.5 Asuntovelkojen korkovähennys

4.5.1 Tavoite ja lähtökohdat

TVL:n 3 luvussa ovat pääomatuloista hyväksyttävät vähennykset. 54§:n mukaisesti vähennyskelpoisia ovat tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot. Lisäksi vähennyskelpoisia ovat tietyt metsätalouteen liittyvät vähennykset sekä lahjoitusvähennys ja korkomenot. Korkovähennyksen oikeutusta perustellaan sillä, että korot rasittavat verovelvollisen taloudellista asemaa, ja siten on maksukykyisyysperiaatteen mukaista, että korot saa verotuksessa vähentää. Tämä ajatus ei ota lainkaan huomioon velan käyttötarkoitusta, vaan kaikenlaisten velkojen korot olisivat vähennyskelpoisia.³²⁰ Nykyään verotuksessa vähennyskelpoisuuden perusteeksi hyväksytään vain asuntolainojen ja elinkeinotoimintaan liittyvien lainojen korot sekä tulonhankkimisvelkojen korot. Kulutusluotot eivät ole vähennyskelpoisia. Asuntovelkojen korkovähennys on ollut osa omistusasumista tukevaa asuntopolitiikkaa. Sen avulla on pyritty lisäämään halukkuutta hankkia omistusasuntoja. Samalla sen avulla on tuettu säästämistä.

³²⁰ Tikka 1990: 81.

Ennen vuoden 1992 verouudistusta asuntovelkojen korot sai vähentää kokonaisuudessaan progressiivisesti verotetuista tuloista, jolloin korkojen veron määrää pienentävä vaikutus on ollut huomattavan suuri. Verotuki oli sitä suurempi, mitä korkeammat ansiotulot olivat. Verotuksen oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi ja keinottelun estämiseksi tärkeää olisi huomioida verotuksen *symmetrisyys* niin, että vähennykset kohdistuvat tuloon, johon ne luonnollisestikin kohdistuvat, ja niiden aiheuttama verohyöty on samansuuruinen kuin tulosta koituva verorasite. Asuntovelan korkomenot kohdistuvat asunnon hankkimiseen, säästämiseen ja asuntotuloon eli pääomatuloihin, joten niiden vähentäminen ansiotuloista ei toteuta verotuksen symmetriaa.³²¹ Tarkalleen ottaen asuntovelkojen korkojen tulisi siis olla vähennyskelpoisia asuntotulosta, mutta niiden vähentäminen kaikenlaisesta pääomatulosta kuitenkin sallittiin vuoden 1992 uudistuksessa. Samassa yhteydessä aiemmasta lievästä asuntotulon verotuksesta luovuttiin kokonaan.

4.5.2 Normi

4.5.2.1 Vakituisen asunnon laina

Asuntovelkojen korkovähennyksestä säädetään TVL 58 b §:ssä. Asuntovelaksi ymmärretään *vakituksen* asunnon hankkimiseen ja peruskorjaukseen otettu velka.³²² Vuonna 2021 asuntovelkojen koroista vähennyskelpoista on 10 prosenttia ja vuonna 2022 vain 5 prosenttia. Vähennysoikeutta on kavennettu asteittain vuodesta 2012. Vuonna 2023 vähennysoikeus päättyy.

TVL 58 b §. Asuntovelan koron vähennyskelpoisuus verovuosina 2020–2022. *Jos velka kohdistuu verovelvollisen tai hänen perheensä vakituksen asunnon hankkimiseen tai peruskorjaukseen (asuntovelka), verovelvollisella on oikeus vähentää pääomatuloistaan 15 prosenttia velan koroista verovuonna 2020, kymmenen prosenttia verovuonna 2021 ja viisi prosenttia verovuonna 2022.*

³²¹ HE 200/1992 vp: 19–21. Esimerkiksi VM (2002: 208–267) korostaa yritysverotuksessa toisaalta tulojen ja menojen ja toisaalta voittojen ja tappioiden symmetristä verokohtelua siten, että meno ei voisi olla vähennyskelpoinen, ellei vastaava sen avulla hankittu tulokin ole veronalainen, ja luovutustappio voisi olla vähennyskelpoinen vain, mikäli vastaava luovutusvoitto olisi verollinen. Epäsymmetria luo ei-toivottavia verosuunnittelumahdollisuuksia.

³²² VaVM:n 74/1992 vp:6 mukaan vapaa-ajan asunnon hankkimiseksi otetun lainan korot eivät ole vähennyskelpoisia.

Asunnon peruskorjauksessa asuntoa laajennetaan tai sitä muutetaan tasokkaammaksi kuin aikaisemmin. Asuntovelaksi ei kuitenkaan ymmärretä asunnon vuosikorjaukseen otettua lainaa (*muu laina*). Vuosikorjauksessa asuntoa vain korjataan alkuperäiseen kuntoon sen tasoa nostamatta.³²³

Erilaisista korjausrakentamisen termeistä voi syntyä sekaannusta tuloverolakia ja Verohallinnon ohjeita lukiessa. Pääsääntöisesti asuntovelkojen korkovähennyksen yhteydessä puhutaan *asunnon peruskorjauksesta*, johon otetun lainan korot siis ovat vähennyskelpoisia pääomatuloista. *Asunnon vuosikorjaukseen* otetun lainan korot kuitenkin eivät oikeuta korkovähennykseen. Kotitalousvähennyksen yhteydessä³²⁴ puolestaan puhutaan *asunnon kunnossapito- ja perusparannustyöstä*, joka on vähennyskelpoista, mutta *uudisrakentaminen* ei oikeuta kotitalousvähennykseen. Voitaisiin päätellä, että korkovähennykseen oikeuttamaton vuosikorjaus rinnastuisi kotitalousvähennyksen yhteydessä tarkoitetuksi kunnossapito- ja perusparannustyöksi, josta siis saisi muiden vähennyksen edellytysten täyttyessä kotitalousvähennyksen. Korkovähennykseen oikeuttava *peruskorjaus* puolestaan rinnastuisi kotitalousvähennyksen tarkoittamaan uudisrakentamiseen, josta kotitalousvähennystä ei saisi. Mikään ei kai suorastaan estäisi sitäkään, että kotitalousvähennys myönnettäisiin sellaisestakin työstä, joka on rahoitettu lainalla, jonka korot on voitu vähentää asunnon korkoina pääomatuloverotuksessa. Erityisesti laajoissa ratkaisujen KHO 2009:44 (laaja omakotitalon perusparannus) tai KHO 2015:74 (kansakoulutapaus) tyyppisissä remonteissa, joiden perusteella kotitalousvähennys on myönnetty, olisi mahdollista saada korkovähennys remontin rahoitukseen käytetyn lainan korkojen perusteella. Kuvatun kaltainen tilanne näyttäisi olevan poistumassa tuloverotuksesta korkojen vähennysoikeuden päättyessä.

Korkovähennys ei koske aravalainalla rahoitettuja asuntoja³²⁵. Se ei koske myöskään vapaa-ajan asuntoa. Kakkosasuntoa korkovähennys voi koskea, jos verovelvollisella voidaan katsoa olevan useita vakituisia asuntoja. Oman asunnon luovutusvoiton verovapauden ja asuntovelkojen korkovähennyksen tulkinnat vakituisesta asunnosta ovat samankaltaistuneet keskenään.³²⁶ Aalto toteaa, että yleensä

³²³ Verohallinto (2021b, kohta 3.3.) puhuu asunnon peruskorjauksesta ja perusparannuksesta tarkoittaessaan lainaa, jonka korot ovat vähennyskelpoisia pääomatuloista. TVL 58 b §:ssä puhutaan asunnon peruskorjauksesta.

³²⁴ Ks. käsillä olevan tutkimuksen luku 5.

³²⁵ TVL 58.4 §:n 2 kohdan mukaisesti vähennyskelpoisia eivät ole tietyt aravalain (1189/17.12.1993) tai sitä edeltäneen asuntotuotantolain (247/1966) mukaisten lainojen korot. Vrt. Verohallinto 2021b, kohta 5.6.

³²⁶ Rabinä, Myrsky & Myllymäki 2019: 371.

verovelvollinen saa vähentää kotinsa hankintaan liittyvän asuntolainan korot verotuksessaan ja myöhemmin hän saa myydä tuon kodin verovapaasti tiettyjen edellytysten täytyessä. Lisäksi samasta asunnosta on aiemman lain voimassa ollessa määrätty myös asuntotulon vero. Yleensä ykkösasunnon ja kakkosasunnon erottaminen ei siis ole ollut mitenkään ongelmallista.³²⁷

Valtiovarainvaliokunnan mietinnön mukaan korkojen vähennysoikeutta koskevaa säännöstä sovellettaessa vakituisen asunnon käsitettä tulkitaan samalla tavoin kuin oman asunnon satunnaisen myyntivoiton verovapautta koskevaa säännöstä.³²⁸ Tikka tosin huomauttaa, että korkojen vähennysoikeutta ja oman asunnon luovutusvoiton verovapautta sovellettaessa eivät vakituisen asunnon määritelmät voi orjallisesti jäljitellä toisiaan erilaisten perusteidensa vuoksi.³²⁹ Vuosikymmenten aikana määritelmät ovat kuitenkin myös käytännössä yhdenmukaisesti esimerkiksi Verohallinnon ohjeissa³³⁰.

TOL 28.1 §:n 1 kohdan ja EETVL 29.1 §:n 1 kohdan mukaan velkojen korot olivat vuosina 1943 ja 1974 säädettyjen lakien mukaisesti vähennyskelpoisia. Ne olivat kokonaisuudessaan vähennyskelpoisia samalla tavoin kuin esimerkiksi omaisuuden myymisestä aiheutuneet luovutustappiot sekä lahjoitukset yleishyödylliseen tarkoitukseen.³³¹ Vuodesta 1975 alkaen velkojen korkojen vähennysoikeutta rajoitettiin säätämällä erillinen laki korkojen vähennysoikeuden rajoittamisesta verotuksessa (13.9.1974/953). Koroista oli vähennyskelpoista enintään 15 000 markkaa (valtiovarainvaliokunta korotti esityksen 12 000 markasta 15 000 markkaan) ja indeksi- ja kurssitappioista 5000 markkaa. Hallituksen esityksessä ja valiokuntamietinnössä huomautetaan, että asuntovelkojen tulisi olla vähennyskelpoisia vain siltä osin kun korot kohdistuvat siihen osaan asunnon arvoa, jota verotetaan asuntotulon verotuksella. Asuntulon vero määrättiin vain siitä osasta asunnon arvoa, jonka osalta asunnon katsottiin olevan tavanomaista asumistasoa arvok-

³²⁷ Aalto 1988: 282–284.

³²⁸ VaVM 52/1974 vp: 1.

³²⁹ Tikka 1979: 160.

³³⁰ Vakituisen asunnon käsitettä tarkastellaan Verohallinnon syventävässä ohjeessa (2021b, kohta 3.3) oman asunnon luovutusvoittoa käsittelevien oikeustapausten avulla. Myös Nykänen & Råbinä (2017: 166) toteavat vakituisen asunnon määrittelyyn liittyvän perheen käsitteen samankaltaisuuden oman asunnon luovutusvoiton ja asuntovelkojen korkovähennyksen osalta oikeustapauksissa Helsingin HAO 31.5.2016 T 16/0497/6 (ei julk.) ja KHO 2013:21, jotka käsitelivät alaikäisen lapsen asumista eronneen puolison kanssa.

³³¹ HE 77/1943 vp: 21; VaVM 41/1943 vp: 7; HE 40/1974 vp: 27, 38; VaVM 45/1974 vp: 11.

kaampi. Tavanomaista asumistasoa vastaavaa asunnon arvoa kutsuttiin *vapaaosaksi*, eikä sen osalta peritty asuntotulon veroa.³³² Asunnon vapaaosaan kohdistuvien korkojen osalta vähennysoikeutta ei teoreettisesti pitäisi olla. Jotta vähennysoikeuden rajoitukset voitiin toteuttaa, piti verovelvollisen ilmoittaa velkojen käyttötarkoitus. Lisäksi valiokunta edellytti, että vakituisen asunnon käsitettä tulokittaisiin velkojen korkovähennyksen yhteydessä samalla tavoin kuin oman asunnon satunnaisen myyntivoiton tulkinnan yhteydessä. Näin ollen asuntovelkojen korkovähennysmääräykset koskivat myös toisella paikkakunnalla sijaitsevan työasunnon hankkimiseksi otetun velan korkoja.³³³

Vuonna 1988 korkojen vähentämisoikeutta koskevat säädökset lisättiin uuteen ETVL:iin. Silloin pidettiin tarpeellisena rajoittaa muiden kuin ansiotoimintaan kohdistuvien lainojen korkojen vähennysoikeutta ainoastaan asuntolainoihin. Koska korkojen vähennysoikeus on yksi verotuen muoto, pidettiin verotuen ohjautumista kulutuksen kasvuun ongelmallisena. Toisaalta lainan käyttötarkoituksen selvittämistä pidettiin silloisissa olosuhteissa hankalana.³³⁴ Nykyäänkin lainan käyttötarkoitus ilmoitetaan rahoituslaitoksesta suoraan Verohallinnolle, jolloin käyttötarkoituksen määrittäminen oli ongelmallista ainoastaan niissä tapauksissa, joissa käyttötarkoitus ei vastannut rahalaitoksen ilmoittamaa, jolloin verovelvollisen ilmoitus olisi ollut tarpeellinen. Korkoja sai vähentää 600 markan omavastuun ylittävältä osalta 24 000 markkaa. Muita kuin asuntovelkojen korkoja tähän sai sisältyä enintään 9 400 markkaa.³³⁵ Vuoden 1992 TVL:ssa, jossa ansio- ja pääomatulot eriytettiin, asuntovelkojen korkovähennys siirtyi tehtäväksi pääomatulosta, jolloin sen merkitys muuttui oleellisesti erilaiseksi verrattuna progressiivisesti verotetusta tulosta tehtävään vähennykseen. Asuntovelkojen korkovähennykseen ei vuoden 1992 TVL:ssa enää liittynyt rajoituksia.³³⁶

Useampia vakituisia asuntoja voi valiokunnan mukaan verovelvollisella olla esimerkiksi, jos verovelvollisella on työasunto toisella paikkakunnalla kuin hänen perheensä asuu.³³⁷ Mikäli verovelvollisella on useita vakituisia asuntoja, Tikka ko-

³³² Asuntotulon verotuksesta ja siihen liittyvistä termeistä enemmän luvussa 4.6.

³³³ HE 110/1974 vp: 1–2; VaVM 52/1974 vp: 1. Samassa yhteydessä velkojen korkojen ja indeksitappioiden vähentämiseen tuli kunnallisverotuksessa rajoituksia; sellainen rajoitus, että korot sai vähentää vain samasta tulonlähteestä saadusta tulosta, sekä enimmäismäärään liittyviä rajoituksia.

³³⁴ HE 109/1988 vp: 20.

³³⁵ HE 109/1988 vp: 20; VaVM 81/1988 vp: 8.

³³⁶ HE 200/1992 vp: 41. Verouudistuksen jälkeen korot kohdistettiin verovelvollisen eri tulonlähteisiin, mutta käyttötarkoituksen selvittämisestä luovuttiin. Valiokunnan mietinnössä VaVM 74/1992: 6 selostetaan erilaisia koroja ja niiden vähentämisyjärjestystä.

³³⁷ VaVM 52/1974 vp: 1.

rosta, että verovähennyksen perusteena ei voi olla sellainen asunto, joka on perheenjäsenten satunnaisessa käytössä, vaan kyseeseen tulee ainoastaan asunto, jossa joku perheenjäsenistä viettää säännöllisesti aikaa esimerkiksi työnsä vuoksi.³³⁸ Verohallinnon nykyisten ohjeiden mukaisesti oikeus verovähennykseen on myös, mikäli verovelvollisen alaikäisillä lapsilla on asunto opintojensa vuoksi eri paikkakunnalla kuin verovelvollisen varsinainen asunto. Myös niin sanotussa kahden asunnon loukussa, jossa verovelvollinen on hankkinut uuden asunnon, aiempi asunto on myynnissä ja molempiin asuntoihin kohdistuu asuntovelkaa, ovat molempien lainojen korot vähennyskelpoisia pääomatuloista.³³⁹

Tikka mainitsee edelleen, että asunto, jossa verovelvollisen puoliso asuu, voi avioerotilanteessa olla verovelvollisen asunto vain siihen saakka, kun avioero saa lainvoiman.³⁴⁰ Sittemmin uudemmassa oikeuskäytännöstä löytyy KHO:n ratkaisu 2013:201, jossa velkojen korkojen vähennysoikeutta voitiin soveltaa, kun avioeron jälkeen verovelvollisen asunnossa asuivat hänen alaikäiset lapsensa verovelvollisen entisen puolison kanssa.

KHO 2013:201. A oli eronnut puolisostaan toukokuussa 2004. Heinäkuussa 2004 A ja hänen entinen puolisonsa ostivat puoliksi osakehuoneiston, johon entinen puoliso muutti asumaan puolisoiden kahden lapsen kanssa. Nuorempi lapsi tuli täysi-ikäiseksi vuonna 2009.

A:lla oli oikeus vähentää osakehuoneiston hankintaan ottamansa velan korot asuntovelan korkoina, koska osakehuoneistoa, jossa asui A:n alaikäinen lapsi, oli pidettävä A:n perheen vakituisena asuntona. Verovuodet 2004–2007.

Ratkaisun perusteluissa KHO ottaa kantaa perheen käsitteeseen. Se mainitsee, että avioeron ei voida katsoa katkaisevan perheyhteyttä lapsiin, vaikka se katkaiseekin yhteyden aiempaan puolisoon.³⁴¹ Niinpä voidaan päätellä, että mikäli asuntovelkojen korot kohdistuvat asuntoon, jossa verovelvollisen entinen puoliso asuu

³³⁸ Tikka 1979: 148–149.

³³⁹ Verohallinto 2016a, kohta 3.1.

³⁴⁰ Tikka 1979: 160.

³⁴¹ Vrt. Rabinä, Myrsky & Myllymäki 2019: 373; Andersson, Linnakangas & Frände 2016: 208; Kasso 2014b: 373; Määttä 2015: 160–161; Nykänen (2014: 1–3) on kommentoinut oikeustapausta ja todennut, että ratkaisu KHO 2013:201 edelleen vahvistaa käytäntöä, jonka mukaan oman asunnon käsitettä tulisi soveltaa asuntovelkojen korkovähennyksen ja oman asunnon luovutusvoiton osalta yhtenevästi. Lisäksi hän pohtii, tulisiko perheen käsitteessä rajapyykinä pitää lasten 17 vai 18 vuoden ikää. TVL 8.1 §:n mukaanhan alaikäisenä tulisi pitää lasta, joka ei ole täyttänyt 17 vuotta ennen verovuoden alkua. Nykänen tulee myös johtopäätökseen, että perheen käsitteeseen luetaan avio-, avo- ja rekisteröidyn parisuhteen puoliset niine lapsineen, joihin puolisoilla on lakiin perustuva elatusvelvollisuus. Isotalo (2019: 342–343) näkee tässä verosuunnittelumahdollisuuden niissä tapauksissa, joissa kahden vuoden asumisaika ei ole eron tullessa vielä kokonaan kertynyt.

yksinään, voidaan velan korkojen katsoa olevan vähennyskelpoisia vain siihen saakka, kun avioero saa lainvoiman. Mutta mikäli asunnossa asuu entisen puolison lisäksi myös verovelvollisen alaikäisiä lapsia, ovat velan korot vähennyskelpoisia myös avioeron voimassa ollessa.

Mikäli asunto on ollut vain osan vuotta vakituksena asuntona tai siitä on käytetty vain määrää osaa asuntona ja muuta osaa esimerkiksi liikehuoneistona, ovat asuntolainan korot vähennyskelpoisia vain siltä osin kuin huoneisto on ollut asuinkäytössä.

KHO 2.12.1982 T 5411. Vakituiseen asuntoon kohdistuvan lainan korkoina hyväksyttiin korkoja vähennettäviksi ainoastaan siltä osin ja siltä ajalta kuin mainittua lainaa oli verovuonna käytetty tällaisen asunnon hankkimiseen. Verovuosi 1979.

Jos huoneistosta esimerkiksi puolet on asuinkäytössä ja toista puolta käytetään liikehuoneistona, on asuntovelan korkona vähennettävissä vain puolet korkojen kokonaismäärästä ja loppuosa on vähennyskelpoista elinkeinotoiminnan tulon verotuksessa. Esimerkiksi jos 80 000 euron lainasummasta maksetaan korkoja 800 euroa vuodessa ja huoneistosta puolet on omassa vakituksessa asumiskäytössä, voidaan asuntovelan korkoina vähentää 400 euroa, josta 10 % x 400 euroa eli 40 euroa on vähennyskelpoista pääomatuloverotuksessa vuonna 2021 ja verohyöty 30 prosentin pääomaverokannalla laskettuna on 12 euroa.

4.5.2.2 Alijäämähyvitys

Asuntovelkojen korkovähennys on ulotettu myös niihin, joilla ei ole pääomatuloja, joista korot voisi vähentää. Tämä toteutuu korkojen perusteella muodostettavan alijäämän avulla TVL 60.1 §:n mukaisesti.

60.1 §. Alijäämä ja pääomatulolajin tappio. *Jos luonnollisen henkilön tai kuolinpesän vähennyskelpoisten tulonhankkimismenojen, korkomenojen ja pääomatuloista vähennettävien 59 §:ssä tarkoitettujen tappioiden yhteismäärä on suurempi kuin veronalaisten pääomatulojen yhteismäärä, erotus on pääomatulolajin alijäämä, jonka perusteella verovelvollisella on oikeus tehdä verosta 131–134 §:ssä tarkoitettu alijäämähyvitys.*

Alijäämähyvityksestä säädetään TVL 131.1 §:ssä. Korkoja vastaava osuus vähennetään ansiotulojen verosta pääomatuloprosentin suuruisena. Alijäämähyvitystä korotetaan myös huollettavana olevien alaikäisten lasten lukumäärän perusteella.

131.1 §. Alijäämähyvityksen määrä. *Alijäämähyvitys on pääomatulon tuloveroprosentin mukainen osuus samana verovuonna syntyneestä 60 §:ssä tarkoitettusta pääomatulolajin alijäämästä, kuitenkin enintään 1 400 euroa. Tätä enimmäismäärää on korotettava 400 eurolla, jos verovelvollisella tai puolisoilla yhdessä on ollut elätettävänä alaikäinen lapsi, ja 800 eurolla, jos tällaisia lapsia on ollut kaksi tai useampia. Jos verovelvolliseen sovelletaan puolisoita koskevia säännöksiä, korotetaan sen puolison alijäämähyvityksen enimmäismäärää, jonka ansiotuloista määrättävän valtion tuloveron määrä on suurempi, elleivät puoliset ole toisin vaatineet.*

Alijäämähyvitys on ollut merkittävä hyvitys niissä tilanteissa, joissa pääomatuloja, kuten osinkotuloja tai osakkeiden luovutusvoittoja, ei ole ollut. Lisäksi alijäämähyvitys on ollut vaatimuksesta siirrettävissä puolisolle TVL 134 §:n mukaisesti. Ensiasunnon ostajaa on tuettu tätäkin enemmän. Ensiasunnon ostajan maksamien korkojen perusteella alijäämähyvitystä nimittäin korotetaan kahdella prosenttiyksiköllä. Korotetun alijäämähyvityksen on saanut asunnon käyttöönottovuodelta ja yhdeksältä sitä seuraavalta vuodelta.

131.4–5 §. *Asuntovelka voidaan katsoa otetuksi ensiasunnon hankintaa varten, jos:*

1) velka on otettu sellaisen rakennuksen tai huoneiston hankkimiseen, josta tai jonka hallintaan oikeuttavista osakkeista tai osuuksista verovelvollinen on tämän lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen hankkinut omistukseensa vähintään puolet;

2) verovelvollinen ei ole ennen 1 kohdassa tarkoitetun asunnon hankkimista omistanut vähintään puolta vakituisena asuntona käyttämästään rakennuksesta, huoneistosta tai huoneiston hallintaan oikeuttavista osakkeista tai osuuksista.

Alijäämähyvityksen korotus ensiasunnon hankintaan otetun velan koron perusteella myönnetään enintään ensiasunnon käyttöönottovuodelta ja yhdeksältä sitä seuraavalta verovuodelta.

Huomattavaa on, että tuloverolain mukaisessa ensiasunnon määritelmässä ei ole asunnonhankkijaa koskevaa ikävaatimusta, kuten varainsiirtoverolaissa. Ensiasunnon varainsiirtoverovapautta on käsitelty edellisessä luvussa 4.4.

Alijäämähyvitys jäisi luonnollisesti saamatta niissä tilanteissa, joissa pääomatulojen määrä riittää vähennyksen tekemiseen suoraan verotettavasta tulosta. Tällöin korotetulla alijäämähyvityksellä ei ole merkitystä.³⁴² Korotettu alijäämähyvitys mahdollistuu kuitenkin mahdollisimman monelle ensiasunnon ostajalle lainkirjauksella, jonka mukaisesti ensiasuntoon kohdistuvan velan korot vähennetään pääomatulosta järjestyksessä viimeisenä. Tällöin ensiasunnon ostajan korotettu verotuki koituu mahdollisimman monen ensiasunnon ostajan hyödyksi.³⁴³

58.6 §. *Korkoja vähennettäessä ensin vähennetään muut kuin 131 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitetut ensiasunnon hankintaan otetun velan korot.*

Vuoden 1992 uudistus pienensi vähennysoikeuden rahamääräistä merkitystä pienentäen vähennysoikeuden pääomatulojen verokannan mukaiseksi. TVL 131–134 §:issä määritellyn alijäämähyvityksen avulla parannettiin järjestelmän oikeudenmukaisuutta siten, että nekin verovelvolliset, joilla ei ole lainkaan pääomatuloa, saavat kuitenkin verohyödyn maksamiensa asuntolainan korkojen perusteella. Mikäli verovelvollisen pääomatulot eivät ole riittäneet korkovähennyksen tekemiseen, on pääomatulojen määrän ylittävästä osasta TVL 131 §:n mukaisesti muodostettu alijäämä, joka on vähennetty verovelvollisen ansiotulojen verosta pääomatuloveroprosentin (30 %) suuruisena. Ensiasunnon hankkijan alijäämähyvitystä on korotettu kahdella prosenttiyksiköllä (32 %:iin) asunnon käyttöönottovuodelta ja yhdeksältä sitä seuraavalta vuodelta. Korotetun alijäämähyvityksen on voinut saada, mikäli velka on otettu sellaisen asunnon hankkimista varten, josta henkilö on hankkinut vähintään puolet eikä hän ole aiemmin omistanut vähintään puolta vakituisena asuntona käyttämästään asunnosta. Ikävaatimusta korotetun alijäämähyvityksen saamiseen ei ole liittynyt. Alijäämähyvityksen ansiosta maksetut korot eivät pääomatulojen puuttuessa ole jääneet kokonaan vähennysoikeuden ulkopuolelle.³⁴⁴ Alijäämähyvityksen merkitys on aiempina vuosina ollut suuri tilanteissa, joissa pääomatulot ovat olleet vähäiset tai joissa niitä ei ole ollut lainkaan. Nykyisin korkotason ollessa matala ja vähennysosuuden pieni on korkovä-

³⁴² Vrt. Huolman-Lakari 2011: 81. Hän kiinnittää huomiota myös siihen, että korotetun alijäämähyvityksen voi menettää vain aiemmin omistetun vakituisena asuntona käytetyn asunnon perusteella, mutta ensiasunnon varainsiirtoverovapauden menettää pelkän aieman asunto-omistuksen perusteella.

³⁴³ Vrt. VaVM 74/1992: 6.

³⁴⁴ HE 200/1992 vp: 19–21.

hennyksen ja alijäämähyvityksen merkitys hyvin vähäinen. Vähennyksellä ja hyvityksellä ei ole merkitystä myöskään niille asunnonhankkijoille, jotka tällä hetkellä suunnittelevat asunnon ostamista.

4.5.3 Korkovähennyksestä Ruotsissa

Ruotsissa lainojen korot ovat vähennyskelpoisia pääomatuloista, myös asuntolainojen korot. Mikäli kyseessä on laina, jota tuetaan jonkin muun lain perusteella, kuten opintotukilaina tai toimeentulotukilaina, ei korkoja voi vähentää. Pääsäännön mukaan korot ovat kokonaan vähennyskelpoisia pääomatulosta IL:n 42 luvun 1.2 §:n mukaisesti. Mikäli verovelvollisen vähennykset ylittävät pääomatulojen määrän, muodostetaan IL 67 luvun 10 §:n mukaisesti alijäämä, joka vähennetään verosta alijäämähyvityksenä. Tällöin vähennys on 30 prosenttia alijäämästä 100 000 kruunuun saakka ja sen jälkeen 21 prosenttia 100 000 kruunua ylimenevältä osalta. Suomessahan koroista vain tietty prosenttiosuus on vähennyskelpoista pääomatuloista, ja mikäli pääomatuloja ei ole, muodostetaan alijäämä, joka vähennetään ensisijaisesti ansiotulojen verosta pääomaveroprosentin suuruisena. Suomessa alijäämähyvitys on siirrettävissä puolisolalle, jos vähennystä ei voida tehdä verovelvollisen omassa verotuksessa. Ruotsissa puolisoiden vähennys tehdään maksettujen korko-osuuksien suhteessa. Muodostunut alijäämähyvitys ei ole siirrettävissä puolisolalle. Mikäli lainan korot on pääomitettu, ei lainan korkoja voida verotuksessa vähentää.³⁴⁵

Ruotsissakin on ehdotettu korkovähennyksen pienentämistä esimerkiksi yhden prosenttiyksikön verran vuodessa 30 vuoden aikana. Tämäkin aiheuttaisi kotitalouksille huomattavan veronkorotuksen. Esimerkiksi 1 miljoonan kruunun asuntolainan korkokulut ovat 4 prosentin vuosikorolla 40 000 kruunua. Vähennys tästä olisi $40\,000 \times 30\%$ eli 12 000 kruunua. Vähennysoikeuden kaventaminen yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa aiheuttaisi 400 kruunun veronkorotuksen vuodessa tai noin 30 kruunua kuukaudessa.³⁴⁶

Symmetriaperiaatteen mukaisesti korkomenot olisivat vähennyskelpoisia siltä osin kuin laina kohdistuu sellaiseen toimintaan, josta muodostunut tulo on verollista. Jos vähennettävä korko kohdistuu sellaiseen osaan tuloa, joka on verovelvolliselle verovapaata, muodostaa vähennysoikeus verotukea. Ruotsissa tämä on

³⁴⁵ Skatteverket 2020a. Rän-teavdrag.

³⁴⁶ SOU 2015:48: 130.

konkreettisesti otettu huomioon verotukea laskettaessa. Asuntovelkojen korkovähennys lasketaan verotueksi siltä osin, kun se kohdistuu kiinteistöveron ylittävään asuntotulosta laskennallisesti muodostuvan pääomatuloveron osuuteen.

5 KOTITALOUSVÄHENNYS

5.1 Kotitalousvähennys Suomessa

5.1.1 Tavoitteet ja lähtökohdat

Kotitalousvähennyksen nivoutuminen kodin verotukikokonaisuuteen on moniulotteinen asia. Kotitalousvähennys on jossain mielessä harhaanjohtava nimitys, koska vähennyshän on verovelvolliskohtainen, eikä nimestään huolimatta suinkaan kotitalouskohtainen. Se jakautuu toisaalta kotitalous- ja hoivatyön ja toisaalta asunnon rakennus- ja perusparannustyön tukemiseen. Rakennustyön rinnastuminen kodin verotueksi on ilmeistä. Sen avulla parannetaan asumismukavuutta ja voidaan myös hakea ja saavuttaa asunnon arvon kohoamista. Asunnossa asuvien hyväksi tehdyn kotitalous- ja hoivatyön yhteys asumismukavuuteen ja kodin hyvinvointiin voi olla epäselvempi. Sen voidaan kuitenkin ajatella lisäävän kodin asukkaiden psyykkistä ja fyysistä hyvinvointia ja tarjoavan lapsiperheille, työsäkäläisille, eläkeläisille ja ikääntyville heidän tarvitsemaansa tukea ja apua. Koti on verotuksellisestikin ymmärrettävä laajempänä kokonaisuutena kuin pelkkinä kiinteistöinä, asunto-osakeyhtiöinä tai asunnon seininä.

Kotitalousvähennyksen juuret ulottuvat 1990-luvun loppupuolelle, jolloin havaittiin kotityön tukemisen mahdollisuudet. Nähtiin mahdolliseksi kotityön vähennyksen avulla lisätä työllisyyttä ja torjua harmaata taloutta. Vähennyksen avulla voitiin vastata ikääntyneiden ja lapsiperheiden hoivan tarpeeseen sekä merkittävästi torjua kotityön ja rakennustyön aloilla esiintyvää harmaata taloutta. Harmaan talouden siirtyminen laillisen talouden alueelle tuo valtiontalouteen lisää verotuloja, mutta samalla vähennys tuottaa kerrannaisvaikutuksinaan myös muita hyviä vaikutuksia, kuten työttömyyskorvausten vähenemistä ja kulutuksen lisääntymistä. Harmaan talouden torjumisen suhteen on toki esitetty epäileviäkin kannanottoja. Kotitalousvähennyksen aiheuttaman kysynnän kasvun ei ole kaikissa tutkimuksissa nähty olevan kovin suurta.³⁴⁷ Lisäksi on huomioitava, että verotuki itsessään aiheuttaa kustannuksia, jolloin sen hyötyjen tulisi olla aiheutuneita kustannuksia suuremmat. Sittemmin kotityön vähennyksen on nähty mahdollistavan myös korkeasti koulutetun työvoiman ansiotyöajan lisääntymistä, jolloin yhteiskunnan työnjako ja tuottavuus paranisivat³⁴⁸.

³⁴⁷ Harju, Jysmä, Koivisto & Kosonen (2021a: 66–84; 2021b: 19–23).

³⁴⁸ Prop. 2006/07:94: 23–25; 30–35; 46

Kotitalousvähennys otettiin Suomessa käyttöön vuonna 2001. Sitä ennen se oli ollut käytössä väliaikaisena kokeiluna osassa maata. Maan muissa osissa oli voimassa vastaava yritystukimalli, jossa tuki maksettiin työn tehneelle yritykselle. Kotitalousvähennystä voidaan luonnehtia lainsäätäjän tarkkaan harkitsemaksi poikkeukseksi elantomenon vähennyskelvottomuudesta. Verotettavaa nettotuloa määritettäessä tulosta vähennetään aluksi luonnolliset vähennykset, joita ovat tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä aiheutuneet menot, esimerkiksi työmatkakustannukset ja työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksut. Elantomenoiksi luetaan sellaiset menot, jotka syntyvät tulonhankkimistoiminnasta riippumatta. Ne syntyisivät joka tapauksessa, vaikka tulonhankkimistoimintaa ei harjoitettaisikaan. Ne ovat vähennyskelvottomia.³⁴⁹ Perinteisen jaon mukaisesti kotitalousvähennyksen alaiset menot ovat elantomenoja ja siten niiden tulisi olla vähennyskelvottomia. Tavanomaisen kotitaloustyön ja asunnon perusparannus- ja korjaustyön kustannuksista osa voidaan kuitenkin nykyisen lainsäädännön mukaan vähentää verosta³⁵⁰.

Vaikka kotitalousvähennykseen oikeuttavien työkustannusten luonne elantomenona on varsin selkeä, ei elantomenon ja luonnollisen vähennyksen raja muutoin ole täysin tarkkarajainen. Tulkintakysymyksiä esimerkiksi erilaisien koulutusmenojen vähennyskelvottomuudesta on esiintynyt. Lisäksi lahjoitukset ovat luonteeltaan elantomenoja, mutta nykyisin luonnollinen henkilö voi vähentää yliopistolle ja korkeakoululle tekemänsä yli 850 euron ja korkeintaan 500 000 euron suuruisen rahalahjoituksen tuloverotuksessaan.

Luonnolliset vähennykset koskevat sellaisia menoja, joita ilman tuloakaan ei mahdollisesti syntyisi. Tällaisten menojen suorittaminen ei siis ole vapaaehtoista vaan välttämätöntä tulon syntymiseksi tai säilyttämiseksi. Luonnollisten vähennysten lisäksi on luokiteltu myös yleisiä ja sosiaalisia vähennyksiä. Yleiset vähennykset syntyvät, kun verovelvollinen joutuu veloitteiden tai aikaisempien sitoumustensa perusteella suorittamaan menoja. Ne eivät kohdistu tulon hankkimiseen vaan rasittavat hänen talouttaan yleisesti. Ne tehdään eri tulonlähteiden muodostamasta puhtaasta tulosta ja meno saadaan

³⁴⁹ Elantomenoista ja vähennyskelvottomista menoista enemmän Mattsson 1996:75–77, joka mainitsee muun muassa, että kaavamaiset säännöt ovat käytännössä helpoimpia keinoja erottaa elantomenot ja vähennyskelvottomat menot. Myrsky, Svensk & Voutilainen (2014: 99–100) mainitsevat myös subjektiivisen arvioimistavan vähennyskelvottomuuden määrittämisessä, ts. verovelvollisen oma tarkoitus menon johtumisesta tulon hankkimisesta on määräävä vähennyskelvottomuutta määriteltäessä. HE 40/1974 vp: 9 mukaisesti luonnolliset vähennykset ovat vähennyksiä, joita ilman tuloakaan ei mahdollisesti syntyisi.

³⁵⁰ Nykyinen ajatus kotityön vähennyskelvottomuudesta ei ole ainutlaatuinen. Jo 1930- ja 1970-luvuilla verotuksessa oli kotiapulaisvähennys, joka vuodesta 1985 alkaen muutettiin lapsenhoitovähennykseksi. Myrsky 2007: 243–246.

yleensä vähentää kokonaisuudessaan. Tällaisia voivat olla esimerkiksi elatusmaksut. Lisäksi on erityisiä eli sosiaalisia vähennyksiä, joissa huomioidaan verovelvollisen henkilökohtaiset olosuhteet, jotka vaikuttavat hänen taloudelliseen asemaansa. Esimerkiksi sairauskuluvähennys oli sosiaalinen vähennys. Tämänkaltaiset vähennykset ovat usein kaavamaisia, ja progression vuoksi ne eivät välttämättä vastaa todellisia olosuhteita tai ota huomioon sitä, kuinka paljon veronmaksukyky todellisuudessa on alentunut. Lisäksi on vähennyksiä, joiden tarkoituksena on saattaa erityyppisten tulojen verotus toisistaan poikkeavaksi. Esimerkkinä tällaisesta on ansiotulovähennys, jonka saivat tietynsuuruuisena kaikki ansiotuloa saavat verovelvolliset.

Kotitalousvähennyksellä perinteisen näkemyksen mukaiselle elantomenolle on annettu vähennysmahdollisuus. Elantomenon vähennyskelpoisuuden tavoitteena on ohjata veronmaksajien käyttäytymistä. Verotuki saa oikeutuksensa yhteiskuntaa hyödyttävästä työllistämistavoitteesta ja harmaan talouden vähentämisyrittämisestä sekä ympäristöpoliittisista tavoitteistaan.³⁵¹

Lokakuusta 1997 alkaen kotityön tukemisesta järjestettiin kokeilu, jossa verovähennystä ja suoraa tukea kokeiltiin rinnakkain eri alueilla. Suoraa tukea maksettiin työvoima- ja elinkeinokeskuksen rekisteriin merkitylle yritykselle, joka oli suorittanut kotitaloustyön kotitaloudelle. Tukea maksettiin 40 prosenttia tukeen oikeuttavasta työstä maksetun palkkion määrästä, kuitenkin korkeintaan 33 markkaa tunnilta ja korkeintaan 150 markkaa vuodessa kotitaloutta kohden. Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että kotitalouspalveluiden markkinat olivat vielä 1990-luvun loppupuolella kehittymättömät, mutta potentiaalia palveluiden ostamiselle oli olemassa, kun työeläkettä saavien ikääntyvien määrä oli kasvussa ja mahdollisuudet saada tarvittavia kotipalveluja kuntien kautta olivat heikentyneet.³⁵²

³⁵¹ HE:ssa 85/1997 vp: 1–2 huomioitiin myös työntekijän palkkaamisesta kotitalouksille aiheutuneiden kustannusten vähennyskelvottomuus aiemman verotuskäytännön mukaan sekä näiden kustannusten elantomenoluonne. Hallitus toi esiin kustannusten suuren määrän ja sen vuoksi kotityöpalvelulle muodostuvan korkean hinnan työllistämistä rajoittavana tekijänä. Tästä johtuen kustannusten huomioimista verovähennyksenä niiden elantomenoluonteesta huolimatta pidettiin toivottavana.

³⁵² HE 90/1997 vp: 1, 6–7. Yritystukimalli oli samantyyppinen kuin Tanskassa tuolloin toteutettu yritystukimalli. Ennen kotitaloustyön tukikokeilun aloittamista oli selvitetty laajasti kotitalouksien mahdollisuuksia ja halukkuutta työllistää kotitaloustyöntekijöitä. Härkki (1996) oli selvittänyt mikroyrittäjäksi työllistymistä kotipalvelualalle, Karjalainen & Lohi (1996) puolestaan työosuustoimintaa työllistymisen välineenä ja Tsupari & Viren (1996) työllistämiskynnyksen hintaa kotitaloustyön osalta.

Verotukimallin mahdollistavan lain tavoitteena oli selvittää, millaisia vaikutuksia verovähennyksellä olisi kotitaloustyön kysyntään ja tarjontaan. Samalla selvitettiin vähennyksen vaikutuksia muihin yhteiskunnallisiin asioihin, kuten työn hintaan ja työllisyyteen. Pyrittiin selvittämään, onko verotukimallin avulla mahdollista parantaa kotitalouksien mahdollisuuksia työllistää matalan koulutuksen työntekijöitä ja sitä kautta vähentää työttömyyttä. Lain tavoitteena oli myös vähentää kotitaloustyön alalla esiintyvää harmaata taloutta. Samoin pyrittiin myös lisäämään omaehtoisia hoivajärjestelyjä ja parantamaan pienyritystäjyyden toimintaedellytyksiä. Erityisesti lakikokeiluissa oli tarkoituksena verrata verotuki- ja yritystukimallia toisiinsa ja arvioida mallien vaikutuksia työllisyyteen, hintoihin ja hallinnollisiin kustannuksiin.³⁵³ Tukikokeilu oli voimassa aluksi lokakuusta 1997 vuoden 1999 loppuun saakka, mutta sen voimassaoloa jatkettiin myöhemmin vielä vuoden 2000 loppuun saakka.

Ennen kotitaloustyön verotuen ja yritystukimallin hyväksymistä perustuslakivaliokunta oli lausunnossaan ottanut kantaa siihen, oliko alueellinen kokeilu ongelmallinen maan eri osissa asuvien kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta lausui, että ”kokeilu, jolla hankitaan tietoja ja kokemuksia tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, saattaa ainakin joissain rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perustelun, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa. Toisaalta on otettava huomioon se perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettu seikka, että perusoikeuksien käyttämisestä säädetään lailla.” Vaikka alueellista kokeilua pidettiin perustuslain mukaisena, kiinnitti valiokunta huomionsa siihen, että ”kokeilukuntien” ja ”kokeilupaikkakuntien” valintakriteerien tulisi olla selkeämmin määriteltäviä. Laintasoisin säädöksin tuli siis säätää, missä kunnissa ja millaisin kriteerein kokeilu toimeenpannaan, tai vaihtoehtoisesti sitoa valtioneuvoston päätöksenteko riittävän täsmällisesti kokeilupaikkakunnista laissa määriteltyihin kriteereihin. Myöskään valtiovarainvaliokunta ei nähnyt periaatteellista vero-oikeudellista ongelmaa sille, että verotukimallia sovellettiin lain määrittelemällä kokeilualueella ja yritystukimallia muualla maassa.³⁵⁴ Lakiin kirjattiin myöhemmin, että verotukimallia sovellettiin niihin verovelvollisiin, joiden kotikunta oli verovuotta edeltäneen vuoden lopussa Etelä-Suomen, Oulun tai Lapin lääniin kuuluva kunta. Yritystukimallia sovellettiin sellaisiin kotitalouksiin, joihin kuuluvien henkilöiden

³⁵³ HE 85/1997 vp: 3–4; TyVM 9/1997 vp.

³⁵⁴ PeVL 19/1997 vp: 1–2; VaVL 14/1997 vp: 1–2.

vakituinen asunto sijaitsi Itä-Suomen tai Länsi-Suomen lääneissä. Vero- tai yritystuen sai, mikäli työ oli tehty mainituilla alueilla sijaitsevassa tuensaajan asunnossa tai vapaa-ajan-asunnossa.³⁵⁵

Kokeilussa verotukimallin havaittiin olleen yritystukimallia selvästi suositumpi, ja kustannusvertailussa verotukimalli oli arvioitu tehokkaammaksi. Verotukimallin puutteena valtiovarainvaliokunta piti erityisesti sitä, että se suosi suurituloisia eikä tukenut riittäväällä tavalla pienempituloisia, joiden keskuudessa kuitenkin olisi ollut tarvetta mainitun kaltaisille palveluille. Tehtyjen selvitysten mukaan verotukimallia käytettiin enemmän kertaluonteisesti rakennus- ja korjauspalveluihin, kun taas yritystukimallia oli käytetty jatkuvaluonteisemmin ja enemmän kotityöpalveluihin. Lisäksi verovähennyistä käyttäneet kotitaloudet olivat usein parempituloisia kuin yritystukea käyttäneet. Ratkaisevana etuna verotukimallille pidettiin kuitenkin sen hallinnollista keveyttä verrattuna yritystukimalliin, minkä vuoksi verotukimalli arvioitiin tulevaisuudessakin suositummaksi.³⁵⁶

Vuodesta 2001 lähtien vähennyksen päätavoitteiksi on kirjattu uusien työpaikkojen luominen ja harmaan talouden vähentäminen. Muut tavoitteet voitaisiin luokitella alatavoitteiksi, jotka kertovat, millä tavalla ja missä yhteyksissä työpaikkoja on vähennyksen avulla tarkoitettu luoda ja missä yhteydessä harmaata taloutta on tavoitteena vähentää. Vähennyksen sosiaalipoliittiseksi tavoitteeksi on kirjattu perheiden omaehtoisten hoivajärjestelyiden tukeminen.³⁵⁷ Perheiden hoivan tukeminen ja sitä kautta työpaikkojen syntymisen mahdollistaminen on jatkunut kotitalousvähennyksen tavoitteenasettelussa edelleen, kun vuodesta 2005 lähtien vähennyksen perusteeksi on hyväksytty myös perheen isovanhempien kodissa tehty kotitaloustyö. Kyseessä oli merkittävä vähennyksen sovellusalueen laajennus, jossa kyse oli verovelvollisen vanhemmilleen antaman lahjan tietynlaisesta verovähennysoikeudesta.³⁵⁸ Vuodesta 2007 lähtien vähennyksen avulla päädyttiin tu-

³⁵⁵ Kokeilulaeista on kirjoittanut Määttä 2021b ja kokeilulainsäädännöstä ja sen perustustaillaisista reunaehdoista Rautiainen 2019.

³⁵⁶ HE 140/2000 vp: 2; VaVM 26/2000 vp: 3. Kokemuksia verotuki- ja yritystukimalleista on käsitelty työhallinnon julkaisuissa Kainlauri, Määttä & Simonen (1999) ja Kainlauri, Mäntysaari & Andersson (2000).

³⁵⁷ HE 140/2000 vp: 1. VaVM 26/2000 vp mukaan yritystukimalli oli ollut kotitalouskohtainen. Pysyväksi säädetty verotukimalli olisi kuitenkin henkilökohtainen. Kokeilun verotukimallia ei aiemminkaan täsmällisesti ollut rajattu kotitalouskohtaiseksi.

³⁵⁸ HE 146/2004 vp: 3. Myös valtiovarainvaliokunta (VaVM 38/2004 vp) piti muutosta verotuksellisesti poikkeuksellisenä. Sen lisäksi, että vähennyksen perusteena oli elantomeno, vähennys annettiin eri henkilölle kuin sille, jonka hyväksi kotitalous- tai hoivatyö oli tehty.

kemaan myös lämmitystapamuutoksissa tehtävää (rakennus)työtä. Tavoite liitettiin osaksi suurempaa fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämispyrkimystä.³⁵⁹ Myöhemmin oikeuskäytännössä vähennykseen oikeuttavaksi työksi on hyväksytty myös konetyö. Tietoteknisten ohjelmien, laitteiden, tietoturvan ja tietoliikenneyhteysien asiakkaan kotona tapahtuva asennus- ja opastustyö hyväksyttiin kotitalousvähennyksen alaiseksi työksi vuonna 2008. Uudistuksen tarkoituksena oli kansalaisten tietoteknisten valmiuksien parantaminen, maan kilpailukyvyyn ja digitaalisten palveluiden käyttöönoton parantaminen.³⁶⁰ Vuonna 2012 vähennyksen tavoitteisiin on liitetty SEUT 18 ja 45 artikloiden mukainen henkilöiden ja työtekijöiden vapaan liikkumisen mahdollistaminen, joten vähennys nykyään mahdollistaa myös työn teettämisen toisessa ETA-alueen valtiossa. Lakimuutos oli takautuva vuoden 2007 verotuksesta lähtien.³⁶¹

Vuonna 2022 otetaan käyttöön korotettu kotitalousvähennys määräaikaisesti öljylämmityksestä luopumisen ja kotitalous- ja hoivatyön osalta. Vähennyksen enimmäismäärää korotetaan 2 250 eurosta 3 500 euroon ja vähennettävää prosenttiosuutta kustannuksista korotetaan työkorvausten osalta 40 prosentista 60 prosenttiin ja palkkojen osalta 15 prosentista 30 prosenttiin. Muutos on voimassa kotitalous- ja hoivatyön osalta vuosina 2022–2023 ja öljylämmityksestä luopumisen osalta vuosina 2022–2027. Hallituksen esityksen mukaan öljylämmityksestä luopumiseen on aiempien säännösten mukaisesti mahdollista saada suoraa avustusta koko maan osalta myös Pirkanmaan ELY-keskuksesta. Verovähennys arvioidaan suosittumaksi erityisesti maalämpöjärjestelmään siirryttäessä; siinä työn osuus on suuri.³⁶² Öljylämmityksestä luopumiseen kohdistuva korotettu vähennys kuvastaa pyrkimystä vaikuttaa vihreään siirtymään tuloverotuksen keinoin. Kotitalous- ja hoivatyön korotetun vähennyksen kokeilun tarkoituksena puolestaan on arvioida vähennyksen työllisyysvaikutuksia.³⁶³

VM on todennut taloyhtiöiden teettämien remonttien kustannusten sisällyttämisen vähennykseen olevan ongelmallista. Koska kotitalousvähennys tehdään verosta, voi vähennys jäädä pienituloiselta saamatta, koska hänen lopullinen veronsa

³⁵⁹ HE 144/2006 vp: 6; VaVM 37/2006 vp.

³⁶⁰ HE 112/2008 vp: 20, 26; Valtiovarainvaliokunta (VaVM 22/2008 vp) huomauttaa tässä yhteydessä, että vähennykseen oikeuttavan työn tulee tapahtua verovelvollisen asunnossa tai vapaa-ajanasunnossa. Vähennys ei siis voi koskea valokuituverkon runkolinjan ja kodin välisen tilaajayhteyden rakentamista.

³⁶¹ HE 87/2012 vp: 6; VaVM 23/2012 vp.

³⁶² HE:n 142/2021: 1, 18, 23 mukaan ELY-keskukselta saatavan avustuksen määrä on 4 000 euroa siirryttäessä öljylämmityksestä kaukolämpöön, maalämpöpumppuun tai ilmasilämpöpumppuun, taikka 2 500 euroa siirryttäessä muuhun lämmitysjärjestelmään. Fossiilisiin polttoaineisiin siirryttäessä avustusta ei saa ollenkaan.

³⁶³ HE 142/2021 vp: 14.

ei riitä vähennyksen tekemiseen. Näin voisi käydä myös taloyhtiön tekemän remontin kustannusten kyseessä ollen, mikä johtaisi taloyhtiön asukkaiden eriarvoiseen kohteluun. VM toteaa myös, että vähennyksen ajallinen kohdistaminen tietylle verovuodelle olisi ongelmallista, koska yhtiön asukkaat voivat maksaa remontin kustannukset valintansa mukaan joko kerralla tai vastikkeina useiden vuosien aikana.³⁶⁴ Tunnistetuista ongelmista huolimatta on kuitenkin aiottu selvittää tarkemmin, miten kotitalousvähennystä voitaisiin laajentaa myös muihin energiaremontteihin sekä taloyhtiön teettämiin remontteihin. Samalla selvitettäisiin kotitalousvähennyksen hyödyntämistä laajemminkin osana ympäristöperusteista tuloverotusta.³⁶⁵

Kotitalousvähennyksen tavoitteenasettelusta voidaan tunnistaa sosiaalipoliittisia tavoitteita, vaikka tavoitteiden pääasiallinen sisältö on työllistäminen ja harmaan talouden vähentäminen. Kaikkia iäkkäitä tulotasosta riippumatta hyödyttäväksi tueksi kotitalousvähennystä ei toistaiseksi ole ulotettu. Sen kattavuutta on pyritty kasvattamaan sosiaalipoliittisten argumenttien avulla. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelma korosti vähennyksen sosiaalipoliittisia tavoitteita ja vähennyksen laajentamispyrkimyksiä koskemaan yhä useampia iäkkäiden hoitopalveluja³⁶⁶. Lakimuutoksessa vuonna 2017 kotitalousvähennyksen korvausastetta nostettiin, mutta muita laajennuksia ei hallituskauden aikana tehty. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on kirjattuna pyrkimys selvittää erillisen kotitalousvähennystä täydentävän tukijärjestelmän mahdollisuutta³⁶⁷. Selvittämisspyrkimykset eivät kuitenkaan ole toistaiseksi johtaneet julkisiin tiedonantoihin.

Vuonna 2015 julkaistussa Sitran mallissa kotitalousvähennystä haluttaisiin uudistaa siten, että kaikkein pienituloisimmatkin hyötyisivät siitä. Malli olisi suoralla tuella täydennetty kotitalousvähennysmalli. Sen päätavoitteena olisi pidentää kotona asuvien vanhusten mahdollisuutta asua kotona ja siirtää laitoshoidon alkamista mahdollisimman pitkään. Esitettyjen laskelmien mukaan Sitran malli olisi kustannusneutraali siten, että kotitalousvähennyksen ja suoran tuen kustannukset kompensoituisivat yhteiskunnalle lisääntyneinä verotuloina.³⁶⁸ Sosiaalipoliittisia tavoitteita ei pyrittäisikään kokonaan liittämään verotuksen kautta toteutuviksi,

³⁶⁴ KKV 818/2020 vp.

³⁶⁵ VN 2021a: 9. Selvityksessä tulotaisiin arvioimaan, miten kotitalousvähennystä voitaisiin kehittää niin, että vähennys kannustaisi korjauspalveluihin ja korjausremontteihin, parantaisi energiatehokkuutta sekä tukisi kiertotaloutta ja päästöjen vähentämistä. Selvityksen on määrä valmistua helmikuussa 2022.

³⁶⁶ VN 2015: 3

³⁶⁷ VN 2019: 24. On myös mahdollista, että kotitaloustuki toteutettaisiin täysin verotuksesta riippumattomasti.

³⁶⁸ Pyllkkänen 2015: 5, 7.

vaan osa tuesta maksettaisiin suorana tukena. Seuraavassa taulukossa esitetään kotitalousvähennykselle vuosien kuluessa asetettuja tavoitteita.

Taulukko 4. Kotitalousvähennyksen lainsäädäntömuutokset ja niiden tavoitteet hallituksen esitysten mukaan.

Lakimuutos	Verotuen tavoite
HE 85/1997 vp: 3–4 40 prosenttia työkorvauksesta, enintään 5000 markkaa vuodessa, pakolliset työnantajan sosiaalivakuutusmaksut. HE 90/1997 vp: 1 40 prosenttia tukeen oikeuttavan työn palkkion määrästä, korkeintaan 33 markkaa tunnilta, korkeintaan 5 000 markkaa vuodessa. Lakien avulla säädettiin verovähennysmallin ja yritystukimallin väliaikaisesta kokeilusta.	Tavoitteena oli selvittää, oliko verovähennyksen avulla mahdollista vaikuttaa kotityöpalveluiden kysyntään ja tarjontaan sekä selvittää vaikutuksia työn hintaan ja työllisyyteen. Lisätä omaehtoisia hoivajärjestelyitä, kannustaa pienyritystoimintaan ja vähentää harmaata taloutta.
HE 140/2000 vp: 1, 4 Vähennys pysyväksi koko maassa.	Työ- ja sosiaalipoliittiset tavoitteet, omaehtoiset hoivapalvelut, harmaan talouden vähentäminen.
HE 256/2002 vp: 1 Vähennyksen enimmäismäärän nostaminen 900 eurosta 1 150 euroon.	Työpoliittiset tavoitteet
HE 146/2004 vp: 3–4 Vähennyksen laajentaminen työhön, joka on tehty isovanhempien kodissa tai vapaa-ajan asunnossa, palkan vähennyskelpoisen osuuden laajentaminen 10 prosentista 30 prosenttiin.	Työ- ja sosiaalipoliittiset tavoitteet
HE 117/2005 vp: 8–9, 12 Vähennyksen enimmäismäärän nostaminen muuta kuin remonttityötä koskien kaksinkertaiseksi 1 150 eurosta 2 300 euroon.	Työpoliittiset tavoitteet
HE 144/2006 vp: 6; 12; 16 Lämmitystapamuutokset	Energiapoliittiset tavoitteet, lämmitystaparemontit
HE 112/2008 vp: 20, 26 3 000 euron enimmäismäärä kaikelle vähennyksen alaiselle työlle, vähennyksen laajentaminen tieto- ja viestintätekniisten laitteiden asennus-, kunnossapito- ja opastustyöhön.	Tietotekniset tavoitteet, tavoite lisätä kansalaisten tietoteknisiä valmiuksia, energiapoliittiset tavoitteet, lämmitystaparemontit.

Lakimuutos	Verotuen tavoite
HE 50/2011 vp: 8, 16, 23 Vähennyksen supistaminen, enimmäismäärä 3 000 eurosta 2 000 euroon, työkorvauksesta 60 prosentin sijasta 45 prosenttia vähennyskelpoista, palkasta 30 prosentin sijasta 15 prosenttia vähennyskelpoista, työnantajakulut täysimääräisesti.	Fiskaalinen tavoite
HE 87/2012 vp: 6, 10 Vähennyksen laajentaminen koskemaan toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tehtyä työtä.	Lainsäädännön yhdenmukaistaminen EU-oikeuden kanssa
HE 105/2013 vp: 10, 15 Vähennyksen laajentaminen 2 000 eurosta 2 400 euroon.	Työpoliittiset tavoitteet
HE 135/2016 vp: 8–9 Vähennystä korotetaan 45 prosentista 50 prosenttiin työkorvauksen osuudesta.	Sosiaalipoliittiset ja markkinapoliittiset tavoitteet, edistetään kotitalouspalvelujen kysyntää ja tarjontaa, vahvistetaan paikallistaloutta
HE 24/2019 vp: 9 Kotitalousvähennyksen osuutta työkorvauksissa lasketaan 40 prosenttiin ja palkoissa 15 prosenttiin, enimmäismäärää alennetaan 2 250 euroon.	Fiskaalinen tavoite
HE 142/2021 vp: 1, 12 Öljylämmityksestä luopumiseksi tehtyjen energiaremonttien rakennustyön enimmäismäärää korotetaan 2 250 eurosta 3 500 euroon ja korvausastetta 40 prosentista 60 prosenttiin tai 30 prosenttiin palkoista ja työnantajakulut täysimääräisesti vuosiksi 2022–2027. Kotitalous- ja hoivatyön osalta vastaavasti 2-vuotinen kokeilu.	Fossiilisten polttoaineiden vähentäminen, ympäristönäkökohtien huomioiminen tuloverotuksessa, 2-vuotinen kokeilu vähennyksen työllisyysvaikutusten arvioimiseksi, yritysten toimintaedellytysten parantaminen.

5.1.2 Normi

5.1.2.1 Vähennyksen määrä

Kotitalousvähennys on verosta tehtävä vähennys. Siitä säädetään TVL 127 a–c §:ssä. Korotetusta kotitalousvähennyksestä öljylämmityksestä luopumisen ja kotitalous- ja hoivatyön osalta säädettäisiin hallituksen esityksen mukaan TVL 127 f §:ssä. Vähennyksen voi 127 a §:n 1 momentin mukaan saada omassa käytössä olevassa asunnossa teetetyt kotitalous- tai rakennustyön perusteella. Vähennys ei ole kotitalouskohtainen, vaan molemmat puoliset voivat sen saada. Vuonna 2021 vähennykelpoista on ollut 127 b §:n mukaisesti 15 prosenttia maksetuista palkoista ja työnantajan maksamien lakisääteisten työnantajavelvoitteiden maksut. Jos työn tekijänä on yritys, vähennyksen osuus on 40 prosenttia maksetusta työkorvauksesta. Vähennyksen enimmäismäärä on 2 250 euroa vuodessa ja omavastuu 100 euroa. Hallituksen esityksessä ehdotetun 127 f §:n mukaisesti saisi korotetun kotitalousvähennyksen öljylämmityksestä luopumiseen liittyvästä työstä vuosina 2022–2027 ja hoiva- ja hoitotyöstä vuosina 2022–2023.³⁶⁹

TVL 127 a.1 §. *Verovelvollinen saa vähentää verosta osan käyttämässään asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa tehdystä työstä maksamistaan määristä (kotitalousvähennys). Vähennykseen oikeuttaa tavanomainen kotitalous-, hoiva- tai hoitotyö sekä asunnon tai vapaa-ajan asunnon kunnossapito- tai perusparannustyö. Vähennys on enintään 2 250 euroa vuodessa, ja se myönnetään vain siltä osin kuin 127 b §:ssä tarkoitettu vähennettävä osa kustannuksista ylittää 100 euroa.*

--

127 b §. *Verovelvollinen saa vähentää:*

1) kotitalousvähennykseen oikeuttavasta työstä maksamansa työnantajan sairausvakuutusmaksun, pakollisen työeläkemaksun, tapaturmavakuutusmaksun, työttömyysvakuutusmaksun ja ryhmähenkivakuutusmaksun sekä lisäksi 15 prosenttia maksamastaan palkasta;

³⁶⁹ HE 142/2021 vp: 13-14.

2) kotitalousvähennykseen oikeuttavasta työstä ennakkoperintälain (1118/1996) 25 §:ssä tarkoitettulle ennakkoperintärekisteriin merkitylle tuloveronalaista toimintaa harjoittavalle maksetusta työkorvauksesta 40 prosenttia; vastaava vähennys voidaan tehdä myös toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tehdystä työstä maksetusta työkorvauksesta, jos verovelvollinen osoittaa, ettei suorituksen saajalla ole ennakkoperintälain 26 §:ssä tarkoitettuja laiminlyöntejä.

--

127 f §. Kotitalousvähennyksen enimmäismäärää ja vähennyksen perusteita koskevat poikkeukset verovuosina 2022–2027. Poiketen siitä mitä 127 a §:n 1 momentissa säädetään, verovuosina 2022–2027 kotitalousvähennys on enintään 3 500 euroa vuodessa kuitenkin niin, että verovuosina 2022–2023 edellä mainittuun enimmäismäärään voi sisältyä muun vähennyskelpoisen työn kuin öljylämmityksestä luopumisen sekä tavanomaisen kotitalous-, hoiva- tai hoitotyön perusteella myönnettävää vähennystä enintään 2 250 euroa. Verovuosina 2024–2027 enimmäismäärään voi sisältyä muun vähennyskelpoisen työn kuin öljylämmityksestä luopumisen perusteella myönnettävää vähennystä enintään 2 250 euroa. Poiketen siitä mitä 127 b §:n 1 ja 2 kohdassa säädetään, verovuosina 2022–2023 verovelvollinen saa vähentää tavanomaisen kotitalous-, hoiva- tai hoitotyön osalta ja verovuosina 2022–2027 öljylämmityksestä luopumisen osalta:

1) kotitalousvähennykseen oikeuttavasta työstä maksamansa työnantajan sairausvakuutusmaksun, pakollisen työeläkemaksun, tapaturmavakuutusmaksun, työttömyysvakuutusmaksun ja ryhmähenkivakuutusmaksun sekä lisäksi 30 prosenttia maksamastaan palkasta;

2) kotitalousvähennykseen oikeuttavasta työstä ennakkoperintälain 25 §:ssä tarkoitettulle ennakkoperintärekisteriin merkitylle tuloveronalaista toimintaa harjoittavalle maksetusta työkorvauksesta 60 prosenttia; vastaava vähennys voidaan tehdä myös toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa tehdystä työstä maksetusta työkorvauksesta, jos verovelvollinen osoittaa, ettei suorituksen saajalla ole ennakkoperintälain 26 §:ssä tarkoitettuja laiminlyöntejä.

Öljylämmityksestä luopumisella tarkoitetaan rakennuskohtaisen lämmitysjärjestelmän muutostoimenpiteitä, joilla poistetaan öljylämmitysjärjestelmä ja jonka tilalle korvaavaksi lämmitysjärjestelmäksi asennetaan muu

*lämmitysjärjestelmä, kuin fossiilisia polttoaineita käyttävä rakennuskoh-
tainen lämmitysjärjestelmä.*

*Muilta osin öljylämmityksestä luopumisen sekä tavanomaisen kotitalous-,
hoiva- tai hoitotyön perusteella myönnettävään kotitalousvähennykseen
sovelletaan, mitä 127 a–c §:ssä säädetään*

Vuosiksi 2022–2027 kotitalousvähennyksen enimmäismäärä öljylämmityksestä luopumisen osalta korotetaan 2 250 eurosta 3 500 euroon ja korvausprosentti 40 prosentista 60 prosenttiin. Maksettujen palkkojen osalta vähennyskelpoista on 30 prosenttia maksetuista palkoista ja palkkaan liittyvät työnantajan sivukulut. Vastaavasti korotetaan myös kotitalous- ja hoivatyön vähennystä kahden vuoden kokeiluna.³⁷⁰ Verohallinto toteaa lausunnossaan, että verotuksessa vähennettäisiin muiden töiden kustannuksista laskettava kotitalousvähennys ennen öljylämmityksestä luopumisesta aiheutuneita kustannuksia. Tällä voi olla merkitystä silloin, kun verovelvolliselta vähentämättä jäänyt vähennyksen määrä siirretään vähennettäväksi puolison veroista. Näin ollen puoliset voisivat saada vähennyksestä maksimaalisen hyödyn edellyttäen, että heidän tuloistaan määräytyvä vero riittäisi maksimaalisen vähennyksen tekemiseen.³⁷¹

Vuodesta 2013 on ollut mahdollista 127 b §:n 2 kohdan mukaisesti saada vähennys myös muussa ETA-valtiossa teetetystä työstä, mikäli voidaan osoittaa, että työn tekijällä ei ole maksu- eikä ilmoitus- tai kirjanpitolaiminlyönntejä. Tätä lainkohtaa sovellettiin takautuvasti jo vuonna 2007 toisessa ETA-valtiossa tehtyyn työhön.

Vähennys voidaan myöntää vain luonnolliselle henkilölle. Osakeyhtiölle tai muulle juridiselle henkilölle vähennystä ei myönnetä. Kuolinpesä voi saada vähennyksen ainoastaan vainajan kuolinvuodelta, jos edesmennyt eläessään on sitovasti tilannut ja maksanut työn. Mikäli työ on valmistunut vasta henkilön kuoltua, vähennyksen edellytyksenä on sitova tilaus. Vähennys myönnetään ainoastaan työn osuudesta. Vähennyskeltottomat erät, kuten materiaali-, matka- ja kuljetuskustannukset, on eriteltävä laskulle, ja niiden osuudesta vähennystä ei myönnetä.³⁷²

³⁷⁰ HE 142/2021 vp: 36–37. VN 2021a: 8–9. VN 2021b. HE:n 142/2021 vp: 31 mukaan öljylämmityksestä luopumiseksi katsotaan lämmitysjärjestelmän muutostoimenpiteet, joilla poistetaan öljylämmitysjärjestelmä ja tilalle asennetaan muu kuin fossiilisia polttoaineita käyttävä järjestelmä. Tällaisia korvaavia lämmitysmuotoja voivat olla esimerkiksi maalämpö, ilma-vesilämpö, kaukolämpö, puupohjaiset lämmitysmuodot (kuten pelletti), sähkölämmitys tai näiden yhdistelmät. Öljy, hiili, maakaasu ja turve luetaan tässä yhteydessä fossiilisiksi polttoaineiksi. Pääsääntöisesti korotetun vähennyksen edellytyksenä öljylämmitysjärjestelmä olisi poistettava kokonaan; sitä ei voisi jättää vaihtoehtoiseksi tai rinnakkaiseksi lämmitysmuodoksi.

³⁷¹ Verohallinto 2021d: 1–2.

³⁷² Ossa 2013: 82–85.

Kotitalousvähennyksen omavastuu on 127 a.1 §:n mukaisesti 100 euroa ja vähennyksen enimmäismäärä 2 250 euroa. Määrät ovat samat riippumatta siitä, maksetaanko palkkaa vai työkorvausta. Omavastuu lasketaan vähennettävästä määrästä. Vähennystä voi saada vasta kun kustannukset ylittävät 250 euroa (250 euroa x 40 % = 100 euron omavastuu) tai maksettavan palkan ollessa 333 euroa [333 euroa x 15 % (palkan vähennyskelpoinen osuus) + 333 euroa x 15 % (arvioitujen palkan sivukulut) = 100 euron omavastuu]. Täyden kotitalousvähennyksen saa 5 875 euron työkustannuksilla (5 875 eur x 40 % - 100 eur = 2 250 eur) tai noin 7 833 euron suuruisella palkkasummalla (15 % x 7 833 + 15 % x 7 833 - 100 = 2 250 eur).³⁷³ Vastaavasti korotetun kotitalousvähennyksen täysimääräisenä saa 6 000 euron työkustannuksilla (6 000 eur x 60 % - 100 eur = 3 500 eur) tai 9 000 euron palkkasummalla (9 000 x 15 % + 9 000 eur x 25 % - 100 eur = 3 500 eur).

Mikäli kustannukset ovat riittävän suuret, voivat molemmat puoliset saada täysimääräisen kotitalousvähennyksen. Jos toisen puolison vero ei riitä koko vähennyksen myöntämiseen tai määrä ylittää vähennykselle säädetyn enimmäismäärän 2 250 euroa, myönnetään vähennyksen loppuosa toiselle puolisolle 127 c §:n 2 momentin mukaisesti.

TVL 127 c.2 §. *Puolisoille vähennys myönnetään siten kuin he ovat vähennystä ennen verovuodelta toimitettavan verotuksen päättymistä vaatineet. Jos vähennystä ei voida tehdä sen mukaan kuin puoliset ovat sitä vaatineet, vähennys myönnetään ensisijaisesti sille puolisolle, jonka ansiotuloista ja pääomatuloista suoritettava valtion tulovero on verosta tehtävien vähennysten jälkeen suurempi. Siltä osin kuin kotitalousvähennystä tai osaa siitä ei voida tehdä vähennystä vaatineella puolisollla, vähentämättä jäänyt määrä vähennetään hänen puolisonsa veroista samalla tavalla kuin se olisi vähennetty, jos hän itse olisi vähennystä vaatinut.*

Molempien puolisoitten vähennyksessä huomioidaan 100 euron omavastuuosuus.³⁷⁴ Jos työkorvaukset ovat yhteensä 11 750 euroa tai palkkasumma on noin 15 666 euroa, saavat molemmat puoliset täysimääräisen vähennyksen. Korotetun kotitalousvähennyksen osalta vastaavat summat ovat 12 000 euroa ja 18 000 euroa. Täysimääräisen vähennyksen saamisen edellytyksenä on kuitenkin, että molempien puolisoitten lopullinen vero riittää vähennyksen tekemiseen.

Ennen kotitalousvähennyksen vakinaistamista vähennyksellä oli kotitalouskohtainen yläraja, joka oli siinä mielessä ongelmallinen, että avopuolisot saattoivat saada

³⁷³ Verohallinto 2019b, kohta 8.1. Verohallinto arvioi esimerkissään, että palkan sivukulut olisivat 15 prosenttia palkkasummasta.

³⁷⁴ Ossa 2013: 82–85.

suuremman vähennyksen kuin avioliitossa olevat puoliset³⁷⁵. Vähennys ei nyky-
muodossaan ole kotitalouskohtainen, vaan se on henkilökohtainen. Näin ollen
molempien puolisoitten on mahdollista saada saman verran vähennystä. Yksinelä-
vät luonnollisesti saavat vähennystä vain puolet siitä määrästä, jonka pariskunnat
saavat.

Vähennyksen omavastuurajan voidaan katsoa olevan hallinnollisesti perusteltu,
koska ei ole tarkoituksenmukaista, että verovähennystä myönnettäisiin hyvin vä-
häisten kustannusten perusteella. Omavastuuraja kuitenkin vähentää kaikkein
pienituloisimpien verovelvollisten mahdollisuutta hyödyntää vähennystä, koska
heille määräytyvä vero ei aina riitä ainakaan täysimääräisen vähennyksen tekemi-
seen. Omavastuuosuus voi myös lisätä halukkuutta teettää pienimmät työt pime-
ästi, kun aivan pienistä työn määristä ei vähennystä voi saada.³⁷⁶

Kotitalousvähennyksen kustannusten perusteella verovelvollinen voi saada alen-
nusta ennakonpidätysprosenttiinsa. Kustannusten hyväksyminen ennakonpidä-
tysprosentin perusteeksi ei kuitenkaan anna verovelvolliselle luottamuksensuojaa
lopullista verotusta ajatellen, vaan toteutuneiden työkustannusten maksutositteet
on säilytettävä ja niiden perusteella verovelvollinen voi tarvittaessa osoittaa vä-
hennyksen perusteiden täyttymisen.³⁷⁷ Kotitalousvähennystä (tai ennakonpidä-
tysprosentin alennusta) haetaan Verohallinnon sähköisessä palvelussa. Sähköinen
ilmoittaminen on mahdollista myös palkka.fi-palvelussa. Edelleen kotitalousvä-
hennyksen voi hakea myös paperilomakkeella 14A tai 14B.³⁷⁸ Verovelvollisen kan-
nalta oleellista kotitalousvähennyksen hakemisen osalta on tietää, millaisista
töistä kotitalousvähennyksen saa ja millaisista töistä vähennystä ei saa. Verohal-
linto on koonnut verkkosivuilleen taulukon kotitalousvähennyksen yleisimmin ky-
syttyistä töistä.³⁷⁹ Taulukko on tämän tutkimuksen liitteenä.

5.1.2.2 Kodissa tehty tavanomainen kotitaloustyö

Vähennykseen oikeuttavan työn tulee olla tuloverolain 127 a.1 §:n mukaisesti ta-
vanomaista kotitaloustyötä, joka tehdään kodissa asuvien henkilöiden hyväksi.
Tällaisia töitä ovat esimerkiksi ruoanlaitto, siivous ja haravointi. Tavanomaisiksi

³⁷⁵ Pykönen 2005: 254

³⁷⁶ Pykönen 2005: 254.

³⁷⁷ Verohallinto 2019b, kohta 13.4.

³⁷⁸ Verohallinto 2020a.

³⁷⁹ Verohallinto 2020c.

töiksi ei kuitenkaan katsota esimerkiksi pianonviritystä, nuohousta eikä palveluasunnon hoitomaksua ja turvapalvelua.³⁸⁰ Kuopion HAO:n ratkaisun mukaan esimerkiksi perhejuhlien järjestämiseksi ulkopuoliselta pitopalvelulta hankittu ruoanvalmistus- ja tarjoilutyö oikeuttaa vähennykseen.

Kuopion HAO 07.09.2010 T 10/0500/1. Verotuksen oikaisulautakunta oli hyväksynyt A:n oikaisuvaatimuksen, jossa tämä oli vaatinut vuodelta 2007 toimitetussa verotuksessa kotitalousvähennystä kotona pidettyjen rippijuhlien yhteydessä teetetystä kotitaloustyöstä 180 eurosta. Oikaisulautakunnan mukaan tavanomaisten perhejuhlien tarjoilutyötä voitiin pitää tavanomaisena kotitaloustyönä, joka oikeutti kotitalousvähennykseen.

Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö valitti oikaisulautakunnan päätöksestä. Valituksen mukaan kotona pidettävien juhlien yhteydessä tapahtuvaa tarjoilua ei voitu pitää sellaisena tavanomaisena kotitaloustyönä kuin tuloverolain 127a §:n 1 momentissa tarkoitetaan. Tarjoilutyötä ei voida pitää suoranaisesti kodin hoitona, minkä vuoksi tarjoilutyön perusteella myönnetty kotitalousvähennys oli poistettava. HAO hylkäsi valituksen.

A oli vaatinut kotitalousvähennystä Juhlapalvelu X Oy:lle maksamaansa 507 euron suoritukseen sisältyvästä 180 euron työn osuudesta. Lomakkeella 14 ilmoitetun selvityksen mukaan teetetty kotitaloustyö oli ollut kotona pidettyjen rippijuhlien ruoanvalmistus-, tarjoilu- ja tiskaustyötä. Oikaisuvaatimukseen liitetyn kuitin mukaan Juhlapalvelu X Oy:lle suoritettu määrä oli sisältänyt veloituksen keitosta, kakuista ja tarjoiluista. Kuittiin kirjoitetun erittelyn mukaan kotitalousvähennykseen oikeuttavan tarjoilun osuus oli kuusi tuntia, yhteensä 180 euroa. Verotuksen oikaisulautakunta oli myöntänyt A:lle vähennyksen mainittujen kustannusten perusteella. Hallinto-oikeus katsoi edellä mainitun selvityksen perusteella, että työsuorituksissa oli ollut kyse A:n kotona suoritetusta ruoanvalmistus-, tarjoilu- ja tiskaustyöstä.

Tavanomaista on, että suurempia perhejuhlia järjestettäessä juhlissa annettava palvelu ostetaan joko kokonaan tai osaksi ulkopuoliselta yrittäjältä niin sanottuna pitopalveluna. Tässä tapauksessa kyse oli rippijuhlasta, jonka yhteydessä A oli ostanut Juhlapalvelu X Oy:ltä palvelukokonaisuuden, johon olivat sisältyneet edellä mainitut A:n kotona tehdyt työsuoritukset. Hallinto-oikeus katsoi, että verovelvollisen kotona pidettyyn perhejuhlaan sisältynyt ruoanvalmistus, tarjoilu ja tiskaus olivat TVL 127a.1 §:n tarkoitettua kotitalousvähennykseen oikeuttavaa tavanomaista kotitaloustyötä.

Ratkaisussa ei liene epäselvää, että on tavanomaista hankkia juhlien ruoanvalmistus- ja tarjoilutyö ulkopuoliselta pitopalvelulta. Veronsaajien oikeudenvilvontayks-

³⁸⁰ Verohallinto 2020c; taulukko on myös tämän tutkimuksen liitteenä.

sikön kanta, että kyseessä ei olisi tavanomainen kotitaloustyö eikä kodin hoito, hylättiin. Selvää on, että pitopalvelulaskussa on eriteltävä sellainen työ, joka on tehty kotona. Esimerkiksi pitopalvelun tiloissa tehty ruuanvalmistustyö ei voi sisältyä vähennykseen.³⁸¹

TVL 127 a.2 §:ssä puolestaan säädetään, että arvonlisäverolain (AVL 30.12.1993/1501) 34–36 §:ien mukaisia terveyden- ja sairaanhoidon palveluja ei pidetä tavanomaisina hoiva- tai hoitotyönä, eikä niistä näin ollen saa kotitalousvähennystä.

TVL 127 a.2 §. *Tavanomaisena hoiva- ja hoitotyönä ei pidetä sellaisia terveyden- ja sairaudenhoitopalveluja, joiden myynti säädetään arvonlisäverolain (1501/1993) 34–36 §:ssä verovapaaksi. Asunnon kunnossapitotyönä ei pidetä kodin koneiden ja laitteiden korjaus- tai asennustyötä. Tieto- ja viestintätekniikan laitteiden, ohjelmistojen, tietoturvan ja tietoliikenneyhteyksien asennus-, kunnossapito- ja opastustyöhön sovelletaan kuitenkin, mitä asunnon kunnossapito- ja perusparannustyöstä 1 momentissa säädetään.*

Mainitun pykälän perusteella lääkärin, sairaanhoitajan, lähihoitajan, hierojan tai jalkahoitajan suorittama terveyden- tai sairaanhoidon palvelu ei oikeuta kotitalousvähennykseen, vaikka se suoritettaisiin kotikäynnillä.³⁸² Jos kuitenkin terveydenhuollon ammattihenkilö, kuten lähihoitaja tai sairaanhoitaja, tekee verovelvollisen kotona kotitaloustyötä, esimerkiksi siivoaa tai laittaa ruokaa on tällainen työ luonnollisesti vähennyskelpoista. Siivous- ja kotitaloustyö voi myös olla arvonlisäverovapaata AVL 37 §:n mukaan. Arvonlisäverovapaus ei kuitenkaan estä tällaisten töiden vähennyskelpoisuutta, vaan nämä edellisen pykälän mukaiset sosiaalihuollon palvelut ovat kotitalousvähennykseen oikeuttavia töitä, mikäli työn suorittaja on tuloveronalaista toimintaa harjoittava palveluntarjoaja. Kunnalle, kaupungille tai muulle yleishyödylliselle yhteisölle maksettu tai palvelusetelillä tuotettu palvelu ei kuitenkaan oikeuta kotitalousvähennykseen.³⁸³

³⁸¹ Ratkaisua on käsitelty myös Lindström (2011: 68), joka kyseenalaistaa myös tarjoilutyön tavanomaisuuden.

³⁸² Määttä (2019: 110–111) tarkastelee lähemmin arvonlisäverovapauden perusteita. Arvonlisäverovapaat terveyden- ja sairaanhoidon palvelut ovat pääosin julkisin varoin tuotettuja palveluita. Niiden määrittelyssä korostuu yleislinjaus siitä, millaisten palveluiden tulee olla yhteiskunnallisen tuen piirissä. Tämä määrittely ei kuitenkaan ole yhteydessä siihen, että arvonlisäveron piiriin kuuluvat palvelut olisivat automaattisesti kotitalousvähennykseen oikeuttavia. Vaikka esimerkiksi kauneudenhoidopalvelut ovat arvonlisäverollisia, ei niistä kuitenkaan saa kotitalousvähennystä.

³⁸³ Verohallinto 2019c, kohta 2.4.

5.1.2.3 Asunnon kunnossapito- ja perusparannustyö

Vähennykseen oikeuttaa myös asunnon tai vapaa-ajanasunnon kunnossapito- tai perusparannustyö, joka voi olla esimerkiksi asunnon remontointia, piha-alueen kunnostusta tai kevyiden rakenteiden tekemistä pihamaalle. Rakennustyö ei voi olla uudisrakentamista, esimerkiksi uusien rakennusten tekemistä pihamaalle tai rannan ruoppausta tai tien rakentamista.³⁸⁴

Edelleen 127 a.2 §:n mukaan kodinkoneiden ja laitteiden asennus- ja korjaustöitä ei pidetä asunnon kunnossapitotyönä. Tästä poiketen kuitenkin tieto- ja viestintätekniisten laitteiden, tietoliikenneyhteyksien ja tietoturvan asennus- ja korjaustyö sekä niiden käytön opastus luetaan asunnon kunnossapito- ja perusparannustyöksi. Tätä rajanvetoa tarkasteltiin ennakkoratkaisussa KHO 2020:95, jossa asunnon talotekniseksi perusparannustyöksi luettiin myös turva- ja hälytysjärjestelmän asennustyöt. Ratkaisun mukaisesti hälytysjärjestelmän koneita ja laitteita ei pidettäisi sellaisina kodinkoneina ja laitteina, joiden asentaminen ei oikeuttaisi kotitalousvähennykseen.

KHO 2020:95. A oli asennuttanut kotiinsa B Oy:n tarjoaman turva- ja hälytysjärjestelmän, joka sisälsi muun muassa keskusyksikön (GSM- ja Wifi-liitäntä), puhekeskuksen, käyttönäppäimistön sekä murto- ja palovaroittimet. Lisäksi järjestelmään oli liitettävissä vesi- ja vuotovahdit. Järjestelmän asennustyöt olivat sisältäneet A:n kotona tehdyn asennettavan järjestelmän ja siihen liittyvän palvelun laajuuden määrittämisen, asennettavien ilmaisimien ja keskusyksikön sijainnin yksityiskohtaisen suunnittelun, laitteiden varsinaisen asennus- ja ohjelmointityön sekä hälytysjärjestelmän käytön koulutuksen.

A:n hankkiman järjestelmän tarkoituksena oli muun ohella varoittaa rakennusta ja rakennelmia uhkaavista vahingoista ja siten ehkäistä suurten vahinkojen aiheutumista ja edistää asunnon kunnossapitoa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että järjestelmää oli pidettävä luonteeltaan taloteknisenä perusparannuksena. Näin ollen järjestelmän asennustyö oli TVL 127a.1 §:ssä tarkoitettua kotitalousvähennykseen oikeuttavaa asunnon kunnossapito- tai perusparannustyötä. Ennakkoratkaisu verovuodelle 2019.

KHO:n ennakkoratkaisun perustelujen mukaisesti turva- ja hälytysjärjestelmän tarkoitus on muun muassa varoittaa rakennusta ja rakennelmia uhkaavista vahingoista ja siten ehkäistä suurten vahinkojen aiheutumista ja edistää asunnon kunnossapitoa. Näin ollen hälytyslaitteiden asennustyö on vähennykseen oikeuttavaa. Järjestelmän käytöstä aiheutuvat palvelumaksut ja hälytyskäynnit eivät oikeuta

³⁸⁴ Verohallinto 2020e.

vähennykseen. Ratkaisu on erityisen mielenkiintoinen. Hälytysjärjestelmät ja niiden asentaminen ovat myös muuttuneet entistä tavanomaisemmiksi viime vuosien aikana, ja vähennyksen tavoitteet, työllistäminen ja harmaan talouden torjunta, puoltavat vähennysoikeutta.

Työntekeemispaikan tulee olla verovelvollisen käytössä oleva asunto tai vapaa-ajanasunto. Asunto voi olla omistusasunto tai vuokra-asunto. Lain sanamuodosta seuraa, että niin Suomessa kuin ulkomaillakin sijaitseva vapaa-ajan asunto voi olla joko omistus- tai vuokra-asunto. Omistusasumista ei vähennyksen saamiseksi vaadita. Vain kesäkaudelle vuokrattu mökki voi siis rinnastua omistusmökkiin, koska kesämökkejä tyypillisesti käytetään vain osan aikaa vuodesta ja loppuosan vuodesta ne saattavat olla tyhjillään. Laissa ei myöskään rajoiteta vapaa-ajan asuntojen lukumäärää, vaan vapaa-ajan asuntoja voi verovelvollisella olla useita yhtä aikaa. Asuntojen tulee kuitenkin kaikkien olla verovelvollisen käytössä. Esimerkiksi ainoastaan verovelvollisen lasten käytössä olevassa vapaa-ajan asunnossa tehdystä työstä ei kotitalousvähennystä myönnetä.³⁸⁵ KHO:n ratkaisussa 2015:74 yksi merkittävä vähennysoikeutta puoltava peruste oli, että asuntoa ei ollut ostamisen ja muuttamisen välisenä ajankohtana käytetty muuhun, esimerkiksi elinkeinotulon hankkimiseen, vaan asunto oli ollut väliajan tyhjänä.

KHO 2015:74. A ja B ostivat kesällä 2008 vanhan kansakoulurakennuksen, jonka hallintaoikeuden he saivat samana kesänä. Rakennuksessa sijainneessa asunnossa tehtiin korjaustöitä. Asunto oli tyhjänä, kunnes A ja B muuttivat sinne vuonna 2011 vakituisesti asumaan. KHO katsoi, että verovelvolliset olivat käyttäneet asuntoa korjaustöiden suorittamisaikana vuonna 2010 siten kuin kotitalousvähennystä koskevassa TVL 127 a.1 §:ssä tarkoitetaan. Verovuosi 2010.

Kotitalousvähennyksen puolesta esitettiin ratkaisun perusteluissa se, että asuntoa ei ollut korjaustöiden aikana käytetty muuhun kuin asumistarkoitukseen, sekä se, että verovelvolliset olivat esittäneet selvityksen korjaustöiden kestoon vaikuttavista tapauskohtaisista syistä. Hylkäämisen puolesta taas puhui se tosiseikka, että korjaustöiden alkamisesta kului 3 vuotta ennen kuin verovelvolliset asuntoon muuttivat. Myöhemmässä Verohallinnon ohjeessa täsmennetään, että kotitalousvähennyksen voi saada jo asunnon ostohetkestä lähtien, vaikka omistaja pitkäänkin remontoisi asuntoa ennen siihen muuttamistaan. Verovelvollisen on kuitenkin osoitettava, että asuntoa ei tänä aikana ole käytetty muuhun tarkoitukseen, esimerkiksi vuokraus- tai elinkeinokäyttöön. Mikäli asunto kuitenkin otetaan muuhun kuin asumiskäyttöön korjaustöiden valmistuttua, voidaan vähennysvaatimus

³⁸⁵ Määttä 2019: 72–76.

hylätä tai verotusta saadun kotitalousvähennyksen osalta oikaista myös verovelvollisen vahingoksi.³⁸⁶

Perusparannustyön ja uudisrakentamisen raja on kotitalousvähennyksen tulkinnassa ollut jossakin määrin häilyvä. Tulkinnan laajuudesta kertoo oheinen KHO:n ratkaisu, jossa hyvin laaja omakotitalon perusparannustyö katsottiin talon perusparannukseksi eikä uudisrakentamiseksi.

KHO 2009: 44. Laajakin omakotitalon perusparannustyö katsottiin kotitalousvähennykseen oikeuttavaksi. TVL 127a § ja 127b §.

Omakotitalossa toteutettiin remontti, jossa oikeustapausselostuksen mukaisesti

(...) talon kylmänä olevaan ullakkoon on tehty kolme huonetta, pieni wc ja vaatehuone, joiden pohjapinta-ala on yhteensä noin 50 neliometriä. Alakerassa on muutettu huonejärjestystä tekemällä kulkuaukko vanhasta kylmästä eteisestä olohuoneeseen sekä tekemällä portaat alakerrasta yläkertaan. Rakenteita on uusittu osittain kosteuden aiheuttamien vaurioiden vuoksi. Lisäksi talon alkuperäiset sähkötyöt on jouduttu uusimaan. Talon alkuperäisen irtopatteri- ja uunilämmityksen tilalle on tehty suora sähkölämmitys. Sisätilojen pintamateriaalit, keittiökalusteet ja lattiapinnat on uusittu täysin. Vanha lattiapohja on säilytetty. Sauna- ja pesuhuonetilat on jouduttu uusimaan täysin remontin yhteydessä havaitun homevaurion vuoksi (...)

Tapauksessa oli otettu käyttöön kylmä eteinen, rakennettu portaat, uusittu lämmitysjärjestelmää, korjattu laajoja homevaurioita sekä muutettu kylmää ullakotilaa lämpimäksi. Silti KHO päätyy ratkaisussaan siihen, että toteutettu remontti on kokonaisuudessaan sellaista perusparannustyötä (ei siis uudisrakentamista), josta kotitalousvähennys voidaan myöntää. Verohallinnon nykyäänkin voimassa olevan ohjeen mukaisesti vähennykseen oikeuttamatonta uudisrakentamista olisi esimerkiksi kylmä- tai varastotilan muuttaminen asumiskäyttöön sopivaksi, vaikka se tapahtuisi vaiheittain.³⁸⁷ Lindström toteaa ohjeiden ristiriitaisuuden ja ehdottaa ennakkoratkaisun pyytämistä, mikäli tarkoituksena olisi toteuttaa laaja vastaavantyyppinen remontti.³⁸⁸ Ristiriita on ilmeinen ja vaatisi ohjeistuksen

³⁸⁶ Verohallinto 2019e, kohta 1.2. vrt. Rabinä 2019: 995; Määttä 2019: 59; Määttä 2017: 237; Rabinä & Myllymäki 2016: 361–362; Andersson, Linnakangas & Frände. 2016: 427. Alaviite 511.

³⁸⁷ Verohallinto 2020, kohta 1.8. Andersson, Linnakangas & Frände 2016: 427; Rabinä & Myllymäki 2016: 364.

³⁸⁸ Lindström 2011: 67. Vrt Rabinä, Myrsky, Myllymäki (2019: 1005–1007) pitävät myös rajausta kunnostus- ja perusparannustyön ja uudisrakentamisen välillä ristiriitaisena ottaen huomioon yllä oleva ratkaisu ja voimassa olevan Verohallinnon ohje. He havaitsevat myös ristiriitaisuutta esimerkiksi kylpypaljun ja grillikatoksen rakentamisen rajaamisessa vähennyksen ulkopuolelle. Määttä (2019: 135) kiinnittää huomiota remontin kokonaiskustannuksiin, jotka olivat talon kauppahintaan nähden yli kaksinkertaiset.

korjaamista. Vähennyskelvottomaksi uudisrakentamiseksi työtä tulisi kutsua vasta, jos rakennustyötä tehdään asuinrakennuksen olemassa olevien seinien ulkopuolella, esimerkiksi rakennettaessa uutta, erillistä varastoa, saunaa, leikkimökkiä tai grillikotaa. Uudisrakentamista olisi uusien, erillisten *katettujen* rakennelmien tai rakennusten tekeminen tai erillisessä rakennuksessa sijaitsevan kylmän varastotilan muuttaminen asumiskäyttöön sopivaksi³⁸⁹. Kotitalousvähennykseen oikeuttaa kuitenkin asuinrakennusta avustavien *kattamattomien* rakennelmien, kuten terassin, pation, aidan tai laiturin tekeminen piha-alueelle.³⁹⁰

Lakitekstin mukaisesti vähennykseen oikeuttavat tavanomainen hoito- ja hoivatyö sekä asunnon tai vapaa-ajanasunnon kunnostus- ja perusparannustyö, joka on tehty verovelvollisen omassa tai isovanhempien asunnossa tai vapaa-ajanasunnossa.

TVL 127 a.5 §. *Mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös työtä, joka on tehty verovelvollisen, hänen puolisonsa tai edesmenneen puolisonsa vanhempien, ottovanhempien, kasvattivanhempien tai näiden suoraan ylenevässä polvessa olevien sukulaisten tai edellä mainittujen henkilöiden puolisoiden käyttämässä asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa.*

Lain sanamuodon perusteella vähennysoikeus koskee takenevassa polvessa olevien sukulaisten (isovanhempien ja heidän puolisoitensa) kodeissa tapahtuvaa työtä. Verohallinto on muodostanut ohjeistuksen, jossa erityisesti mainitaan, että vähennystä ei voi saada alenevassa polvessa olevien sukulaisten (lasten) käytössä olevassa asunnossa tehdyn työn perusteella.³⁹¹

Kotitalousvähennyksessä noudatetaan *pääasiallisuusperiaatetta*. Jos olennainen osa työsuorituksesta oikeuttaa vähennykseen mutta siihen sisältyvä pieni osa yksinään ei siihen oikeuttaisi, voidaan vähennyksen perusteeksi hyväksyä koko työkorvauksen määrä. Tästä esimerkkinä toimii esimerkiksi lasten kotiopetus, joka sinällään ei ole vähennyskelpoista työtä. Jos kotitaloustyöntekijä työnsä lomassa esimerkiksi hakee lapsia koulusta tai päivähoidosta ja neuvoo heitä läksyjen teossa, voidaan tämänkin työsuorituksen osa hyväksyä kotitalousvähennyksen perus-

³⁸⁹ Rabinä, Myrsky & Myllymäki (2019: 1004) toteavat, että rakennuslupavaatimuksella ei ole merkitystä siinä suhteessa, onko kyseessä vähennyskelpoinen kunnostus- tai perusparannustyö vai vähennyskelvoton uudisrakentaminen.

³⁹⁰ Verohallinto 2020. Kohdat 1.8 ja 1.9, joissa valotetaan kotitalousvähennykseen oikeuttamattoman uudisrakentamisen ja kotitalousvähennykseen oikeuttavan rakentamisen eroja. Ohjeen kylmän varastotilan muuttamista lämpimäksi koskeva kohta on ristiriidassa oikeustapauksen KHO 2009: 44 kanssa.

³⁹¹ Verohallinto 2019b, kohta 1. Vrt. Myrsky 2014: 100.

teeksi. Vähennyskelvottoman työn määrän tulee kuitenkin pääasiallisuusperiaatetta noudatettaessa olla koko työsuorituksen määrään nähden vähäinen. Pääasiallisuusperiaatteen mukaisesti myös kaupassa käynti, vähäinen suunnittelutyö ja kuntotarkastus muun työsuorituksen osana voi olla vähennyskelpoista, kuitenkin niin, että pelkästään kauppapalvelu tai pelkkä lasten kotiopetus ei ole kotitalousvähennykseen oikeuttavaa tavanomaista kotitaloustyötä.³⁹²

5.1.2.4 Vähennys asunto-osakeyhtiössä

Asunto-osakeyhtiössä asuvan henkilön kotitalousvähennysoikeus määräytyy osakkeenomistajan ja asunto-osakeyhtiön kunnossapitovastuun säännösten mukaisesti. Kunnossapitovastuusta säädetään asunto-osakeyhtiölain (AOYL 22.12.2009/1599) 4 luvun 1–3 §:ssä sekä yhtiöjärjestyksessä. Kotitalousvähennyksen voi saada ainoastaan asukkaan kunnossapitovastuulle kuuluvista kunnossapito- ja perusparannustöistä. KHO:n ratkaisussa 2012:21 asunto-osakeyhtiön osakkaalla ei ollut oikeutta kotitalousvähennykseen asunto-osakeyhtiön päättämän ja sen vastuulle kuuluvan *putkiremontin* kustannusten osalta. Ratkaisevaa oli lainmukainen yhtiön kunnossapitovastuu, joka velvoitti asunto-osakeyhtiön huolehtimaan remontin suorittamisesta.³⁹³

KHO 2012:21. Asunto-osakeyhtiön ylimääräinen yhtiökokous oli päättänyt kaikissa asunnoissa toteutettavasta vesijohtojen muutos- ja korjaustyöstä. Yhtiökokouksessa oli lisäksi päätetty, että jokainen osakas sitoutuu teettämään asennustyön samalla putkiasennusliikkeellä. Putkiremontin tarvikkeista asunto-osakeyhtiö tuli yhtiökokouksen pöytäkirjan mukaan maksamaan 2 523 euron suuruisen osan ja loppuosa työn kustannuksista tuli veloitettavaksi osakkailta osakemäärien mukaisessa suhteessa. Yhtiön hallituksen edustajien tehtävänä oli suorittaa muutostyön vastaanottotarkastus ja takuuajan tarkastus.

KHO katsoi, ettei asunto-osakeyhtiön osakkaalla ollut oikeutta kotitalousvähennykseen asunto-osakeyhtiön päättämän ja sen vastuulle kuuluvan putkiremontin kustannusten osalta. Verovuosi 2002.

³⁹² Pääasiallisuusperiaatteesta Määttä 2019: 76–79. Oikeustapaus KHO 2009: 44 olisi perusteltavissa myös pääasiallisuusperiaatteen avulla. Jos kylmätilan muuttaminen lämpimäksi tilaksi olisi vähäinen osa muuta vähennyskelpoista remonttityötä, voitaisiin vähennys antaa myös uudisrakentamiseksi tulkittavasta työn osuudesta. Tätä perustelua tosin ei tuomioistuimien käyttänyt.

³⁹³ Rovaniemen HAO oli päättänyt tapauksessa päinvastaiseen ratkaisuun. Se perusteli vähennyksen myöntämistä asumismuotojen yhdenvertaisella kohtelulla. Määttä (2019: 162–163) toteaa, että jos asumismuotojen yhdenvertainen kohtelu otettaisiin määrääväksi periaatteeksi kotitalousvähennystä myönnettäessä, tulisi vähennys myöntää kaikissa tapauksissa samoista töistä niin omakotitalossa kuin asunto-osakeyhtiössä.

Asukkaan kunnossapitovastuu on kotitalousvähennystä myönnettäessä määräävä tekijä. Jos putkisto kuuluu taloyhtiön kunnossapitovastuuseen, eivät asukkaat saa putkiremontin kustannuksista kotitalousvähennystä, vaikka he sopisivat remontista suoraan työn suorittajan kanssa ja maksaisivat laskun suoraan työn suorittajalle.³⁹⁴ Edellä mainitussa tilanteessa kotitalousvähennys on kuitenkin mahdollinen, jos asukas haluaa putkiremontin yhteydessä laajentaa kylpyhuonetta. Laajennustyön osuus kustannuksista oikeuttaa kotitalousvähennykseen. Putkisto kuuluu asunto-osakeyhtiön korjausvastuun piiriin, mutta kylpyhuoneen laajennus kuuluu asukkaan omalle vastuulle, koska se ylittää asunto-osakeyhtiön määrittelemän asuntojen perustason.³⁹⁵

Ratkaisussa KHO 2008:87 *parvekkeen lasituksesta* aiheutuneiden asukkaan itse maksamien kustannusten osalta asukkaalla oli oikeus vähennykseen, koska asukkaan katsottiin yksin hallitsevan parvekettä, johon oli käynti vain asukkaan huoneiston kautta. Yhtiökokouksessa ei ollut päätetty korjauksesta.

KHO 2008:87. Verovelvollinen oli oikeutettu kotitalousvähennykseen omistamaansa osakehuoneistoon kuuluvan parvekkeen parvekelasituksesta aiheutuneista työkustannuksista, kun asunto-osakeyhtiö ei ollut osallistunut kustannuksiin, eikä niitä ollut veloitettu osana yhtiövastikkeita. Verovuosi 2003.

Parvekkeen lasitustöiden vähennyskelpoisuutta koskevassa ratkaisussa mainitaan, että vähennysoikeus on olemassa, jos asukas on vastannut korjaustöiden kustannuksista kokonaisuudessaan ja asunto-osakeyhtiö ei ole osallistunut muutostöihin millään tavalla. Jos asunto-osakeyhtiö olisi maksanut osan kustannuksista ja myöhemmin perinyt ne asukkaalta osana yhtiövastiketta, ei vähennysoikeutta olisi ollut. Myös yhtiöjärjestyksen kirjauksilla voi olla vaikutusta vähennysoikeuteen. Pelkästään yhteen asuntoon tehdyn parvekelasituksen kulut ovat asukkaan kuluja, ja kyseisessä tapauksessa ei näistä kuluista ollut myöskään yhtiöjärjestyksessä muuta säädetty. Mikäli asukkaan korvausvastuuseen kuuluva asia yhtiöjärjestyksessä määrätään yhtiön korvausvastuuseen kuuluvaksi, poistuu asukkaan vähennysoikeus niiltä osin. Verohallinnon ohjeen mukaisesti kuitenkin parvekkeen rakenteiden korjauksesta ei yleensä voi saada kotitalousvähennystä, koska työ kuuluu asunto-osakeyhtiön kunnossapitovastuuseen. Myöskään kokonaan uuden parvekkeen rakentaminen ei oikeuta kotitalousvähennykseen, koska se on uudisrakentamista.³⁹⁶

³⁹⁴ Vrt. Ossa 2020: 125–126; Rabinä & Myllymäki 2016: 370; Myllymäki 2012: 524. Toisin Svensk 2010.

³⁹⁵ Verohallinto 2020e, kohta 2.6.

³⁹⁶ Verohallinto 2019e, kohta 2.5.

Parvekkeen lasituksen on siis katsottu olevan vähennyskelpoista työtä asunto-osa-
keyhtiössä, mikäli kulkuyhteys parvekkeelle on ainoastaan asunnon kautta. Oi-
keuskirjallisuudessa mainitaan, että rivitaloasunnon piha-alueella tapahtuvat
kunnostustyöt eivät sen sijaan ole vähennyskelpoisia, mikäli piha-alueella ei ole yh-
tiöjärjestyksessä erikseen jaettu osakkeenomistajien hallittavaksi. Myös asunto-
osakeyhtiön piha-alueella tai samassa rakennuksessa sijaitsevan autotallin sisä-
puoliset kunnostustyöt oikeuttavat vähennykseen, sikäli kuin ne kuuluvat osak-
keenomistajan vastuulle. Myös asunnon ulkopuolisia osia on voitu yhtiöjärjestyk-
sessä siirtää osakkeenomistajan vastuulle.³⁹⁷

Asukkaan kunnossapitovastuun merkityksen nostaminen merkitseväksi kotita-
lousvähennyistä myönnettäessä saattaa johtaa tulkintaongelmiin. Oikeuskirjalli-
suudessa kiinnitetään huomiota omakotitalossa ja asunto-osakeyhtiössä asuvien
verovelvollisten epätasapuoliseen verotukselliseen kohteluun. Asunto-osakeyhti-
össä asukkaan kunnossapitovastuuseen kuuluvat yleensä asunnon sisäpuoliset
korjaukset, jotka ovat asukkaan välittömässä hallinnassa. Asunto-osakeyhtiön
kunnossapitovastuuseen puolestaan kuuluvat suuremmat, mutta kuitenkin tavan-
omaiset rakennuksen ulkoisiin osiin kohdistuvat muutostyöt, kuten putkityöt ja
julkisivuremontit. Näitä ei siis voida asunto-osakeyhtiössä sisällyttää kotitalous-
vähennykseen. Ne saattavat aiheuttaa mittaviakin kustannuksia, jotka asunto-osa-
keyhtiö kuitenkin perii asukkailta korotettuina vastikkeina. Omakotitalojen asuk-
kailla vastaavat kustannukset oikeuttavat vähennykseen. Toisaalta asunto-osa-
keyhtiön asukkaalla voi olla hallintaoikeus myös sellaisiin osiin rakennusta, jotka
kuuluvat asunto-osakeyhtiön kunnossapitovastuun alle. Esimerkkinä voisi olla
vaikkapa kylpyhuoneen laattapintojen vaihtamisen yhteydessä uusittava kylpy-
huoneen vesieriste. Se kuuluu asunto-osakeyhtiön kunnossapitovastuulle. Oikeus-
kirjallisuudessa kysytäänkin, onko sellainen työ kotitalousvähennykseen oikeutta-
vaa, mikäli asukas teettää ja maksaa työn. Tässä tilanteessa vähennysoikeutta ei
voida arvioida pelkästään kunnossapitovastuun kohdistumisen perusteella.³⁹⁸ Ve-
rohallinnon ohje on tässä kohtaa tiukka: mikäli osakkeenomistaja suorittaa yhtiön
vastuulle kuuluvien töiden kustannuksia, hän ei ole oikeutettu näistä kustannuk-
sista kotitalousvähennykseen. Vähennysoikeutta ei ole, vaikka hän olisi yhtiön ai-
noa osakas.³⁹⁹

³⁹⁷ Määttä (2019: 68, 164, 174) määrittelee pihapiiriperiaatteen vähennysoikeutta määrää-
vänä periaatteena. Pihapiiriperiaatetta ei kuitenkaan sovelleta asunto-osakeyhtiöön.

³⁹⁸ Urpilainen & Vahtera 2009: 238; 242–243.

³⁹⁹ Verohallinto 2019d, kohta 2.2. Asukkaan kunnossapitovastuun merkityksestä ja vähen-
nysoikeuden kohdistumisesta kirjoittaa myös Pykönen 2005: 255–256 ja Määttä 2019:
162–163; 167–170. Verovelvollisten erilaista verokohtelua käsittelee myös Lindström 2011:
70. Kunnossapitovastuun jakautumista voidaan tulkita edellisestä poikkeavastikin. Rova-
niemen HAO tulkitsi ratkaisussa 30.09.2010 T 10/0483/1, että kunnossapitovastuun ra-
jaus ei olisi ehdoton, vaan siitä voitaisiin poiketa. HAO perusteli kantaansa sillä, että

Lain tavoitteen mukaista saattaisi olla vastikkeenakin maksettujen maksujen hyväksyminen vähennyksen perusteeksi. Asunto-osakeyhtiö toimii vain maksujen välittäjänä, eikä lain sanamuodossa varsinaisesti ole kieltoa välittäjän kautta toteutettujen maksujen vähennyskelvottomuudesta.⁴⁰⁰ Vastikkeena maksetuissa maksuissa on kuitenkin kyse nimenomaan vastikkeen maksusta, ei työkorvauksen maksamisesta. Työkorvauksen erotteleminen vastikkeen määrästä tuottaisi väkisin ongelmaa.⁴⁰¹

Jos vastikkeen muodossa maksettuja maksuja hyväksyttäisiin vähennyksen perusteeksi, tulisi todennäköiseksi ongelmaksi, kuinka työn osuus eroteltaisiin vastikkeen määrästä. Vastikehan ilmoitetaan yhtenä summana, joka aiemman vastikesumman lisäksi sisältää sekä työn että tarvikkeiden osuuden. Kyse ei vastikkeen maksamisesta ole pelkän työkorvauksen maksamisesta. Verohallinto huomauttaa, että mikäli yhtiöjärjestystä halutaan muuttaa ja varmistaa siten osakkeenomistajan kotitalousvähennysoikeus, tulee huomioida, että muutos on pätevä vasta kun se on merkitty kaupparekisteriin. Rekisterimerkintä on oltava tehtynä ennen töiden aloittamista. Mikäli kuitenkin yhtiöjärjestystä toistuvasti muutetaan vastaamaan kulloisiakin remontointitarpeita ja on ilmeistä, että muutokset on tehty kotitalousvähennyksen hyödyntämiseksi, voidaan järjestely tulkita veron kiertämiseksi.⁴⁰² Syksyllä 2021 hallitus käynnistänee selvityksen tekemisen siitä, voidaanko kotitalousvähennyksen soveltamista laajentaa taloyhtiöiden tekemiin remonteihin.⁴⁰³

AOYL:a koskevan HE 219/1990 mukaisesti osakas voi tehdä muutoksia myös sellaisiin kohteisiin, jotka ovat yhtiön kunnossapitovastuun piirissä. Vesijohtojen kunnossapito- ja korjaustyöt olisivat HAO:n mukaan olleet tällaisia töitä. Hallituksen esityksen mukaan muutostoimenpiteiden kohteena voisivat olla paitsi itse huoneisto myös muut tilat, joiden hallintaan osakkeet yhtiöjärjestyksen mukaan tuottavat oikeuden. Tällaisia tiloja voisivat olla esimerkiksi erilaiset varastotilat ja määrätty piha-alue sekä lisärakentaminen. Yhtiöjärjestyksessä ei ollut erikseen määrätty putkistojen kunnossapitovastuun jaosta yhtiön ja osakkaiden kesken. Myöhemmin KHO muutti päätöstä vuosikirjaratkaisulla KHO 2012:21.⁴⁰⁰ Svensk 2010: 216–217.

⁴⁰¹ Myllymäki (2012: 256) mainitsee myös, että vastike ei sisällä pelkkiä työkorvauksia asukkaan asunnossa tehdystä työstä, vaan vastikkeella katetaan yleisemmin asunto-osakeyhtiön menoja. Myös ennakkoperintärekisterimerkinnän puuttuminen asunto-osakeyhtiöltä estää vähennyksen myöntämisen vastikkeiden muodossa maksettujen maksujen perusteella.

⁴⁰² Verohallinto 2019e, kohta 2.3.

⁴⁰³ VN 2021: 8. Korjaushankkeen rahoituksesta ja taloyhtiön osakkaan erilaisista rahoitusvaihtoehdoista tarkemmin Heinonen 2016.

5.1.2.5 Työn suoritusvuosi

Kotitalousvähennys myönnetään samana vuonna, jona työ on suoritettu ja maksu maksettu. Jos maksu on suoritettu vasta seuraavana vuonna, vähennys myönnetään vasta silloin. Oikeuskäytännössä on tulkittu *veron kiertämiseksi* tilanne, jossa verovelvollinen yritti keinotekoisesti jaksottaa kotitalousvähennykseen oikeuttavia maksuja useammalle vuodelle saadakseen vähennyksen enimmäismäärän ylittäviä maksuja hyväkseen seuraavana vuotena.

Hämeenlinnan HAO 25.11.2013 T 13/0567/1. Verovelvollinen oli marraskuussa 2007 allekirjoittanut omasta ja puolisonsa puolesta sopimuksen omakotitalonsa katon uusimisesta X Oy:n kanssa. Sopimuksen mukaan kattotyön hinta oli kokonaisuudessaan 8 250 euroa. Toimitusajaksi oli merkitty kevät 2008. Sopimuksessa oli todettu, että ”työn osuudesta kotitalousvähennyksen ylijäävä osuus laskutetaan 01/2009”.

Yhtiö oli suorittanut kattotyön keväällä 2008. Laskutus suoritettiin kahdessa erässä. Ensimmäinen erä 5 250 euroa oli maksettu toukokuussa 2008. Vuoden 2008 verotuksissa verovelvolliselle ja hänen puolisolleen oli myönnetty laskun työn osuuden perusteella kotitalousvähennys puoliksi kummallekin. Toisen 3 000 euron erän lasku oli päivätty 30.12.2008 ja sen eräpäivä oli ollut 6.1.2009. Verovelvollinen oli maksanut laskun sen eräpäivänä. Vuoden 2009 verotuksessa verovelvolliselle oli laskun työn osuudesta myönnetty koti-talousvähennys 1 080 euroa.

Veronsaajien oikeudenvallontayksikön valituksessa oli lausuttu, että X Oy:n tilauslomakkeesta kävi ilmi, että kattotyöurakassa normaali menettely oli, että maksusta 30 prosenttia suoritetaan tarviketoimituksen tai työn aloituksen yhteydessä ja 70 prosenttia seitsemän päivän kuluessa työn valmistumisesta. Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa maksuehdot olivat kuitenkin huomattavan poikkeukselliset. Poikkeuksellista oli, että tilauksen ja loppusuorituksen samoin kuin maksuerien välillä on ollut pitkä aika ja että loppusuoritus on kotitalousvähennyksen saamiseksi siirretty seuraavan vuoden puolelle.

HAO hyväksyi veronsaajien oikeudenvallontayksikön valituksen todeten, että tuloverolaissa on säädetty enimmäismäärä, jonka ylittävältä osalta asunnossa verovuoden aikana suoritettujen kunnossapito- ja perusparannustöiden kustannukset eivät ole kotitalousvähennyksen muodossa verotuksessa vähennyskelpoisia. Esillä olevassa asiassa katon uusimisesta aiheutuneet kustannukset oli työn suorittajan normaaleista maksuehdoista olennaisesti poiketen jaettu kahdelle eri vuodelle. Järjestelylle ei ollut esitetty olleen muita kuin verotukseen liittyviä syitä. Näin ollen todettiin olevan ilmeistä, että urakkasumman maksuaikataulu oli sovittu noudatetun mukaiseksi vain siksi, että osasta muutoin suoritettavaksi tulevaa veroa vapauduttaisiin.

Näissä olosuhteissa vuonna 2008 tehdystä työstä ei voitu enää vuonna 2009 myöntää kotitalousvähennystä. TVL 113 §. TVL 127a §. VML 28 §.

Tapauksessa työ oli suoritettu toukokuussa ja osa siitä oli laskutettu työn valmistuttua, mutta loppuosa työkorvauksesta oli yrityksen normaaleista maksu- ja laskutusehdoista poiketen laskutettu vasta vuodenvaihteessa. Asiakas oli maksanut laskun vasta työsuoritusta seuranneena vuonna.⁴⁰⁴ Järjestely katsottiin keinotekoiseksi ja verotusmenettelylain (VML 18.12.1995/1558) 28 §:n perusteella veron kiertämiseksi, eikä kotitalousvähennystä myönnetty.

5.1.2.6 Samaa työsuoritusta varten saatu muu tuki

Tuloverolain 127 a §:n 3 momentin mukaisesti kotitalousvähennystä ei myönnetä, mikäli samaa työsuoritusta varten on saatu muuta yhteiskunnan tukea.⁴⁰⁵

TVL 127 a.3 §. *Kotitalousvähennystä ei myönnetä, jos välittömästi samaa työsuoritusta varten on saatu omaishoidon tukea, kunnan myöntämä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluseteli, lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetussa laissa tarkoitettua tukea tai julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annetun lain mukaista palkkatukea. Vähennystä ei myöskään myönnetä asunnon kunnossapito- tai perusparannustyön perusteella, jos asunnon korjaukseen on myönnetty valtion tai muun julkisyhteisön varoista korjausavustusta.*

Vähennyksen saamisen voivat estää esimerkiksi omaishoidon tuki, kotihoidon palveluseteli tai työnantajalle maksettu palkkatuki. Omaishoidon tuki estää vähennyksen vain niiden töiden osalta, joista omaishoidon tukea on omaishoitajalle maksettu. Mikäli omaishoitaja maksaa yritykselle siivoustyöstä, on vähennys mahdollista saada edellyttäen, että siivoustyöstä ei ole myönnetty tukea esimerkiksi palvelusetelinä. Mikäli yritys siivoustyön lisäksi osallistuu myös hoitotyöhön, ei vähennystä siltä osin voida myöntää.⁴⁰⁶ Palveluseteli estää vähennyksen saamisen

⁴⁰⁴ Ks. Määttä (2019: 15), joka viittaa maksujen keinotekoisien jakamisen yhteydessä kasaperiaatteeseen. Vähennys myönnetään HE:n 140/2000 vp mukaisesti maksuvuodelta vähennykseen oikeuttavan menon maksajalle. Vähennystä ei myöskään voi siirtää seuraavalle verovuodelle, vaikka maksuvuoden verot eivät riittäisi vähennyksen tekemiseen tai vaikka osa vähennyskelpoisista kustannuksista jäisi vähentämättä. Tähän kiinnittävät huomiota Grönberg & Rauhanen (2015: 4) tarkastellessaan vähennystä pienituloisen eläkeläisen näkökulmasta.

⁴⁰⁵ Vrt. Määttä 2019: 176–189; Myrsky 2014: 100.

⁴⁰⁶ Pykönen (2005: 206) käsittelee kysymystä työssäkäyvän puolison omaishoidon tuen ja kotitalousvähennyksen yhdistämisestä. Jos omaishoidon tuki ei kata päiväsaikaan tapahtuvaa hoitamista, voidaan päivän ajaksi palkatulle työntekijälle maksetun palkan perusteella myöntää kotitalousvähennys.

työstä, jota varten palveluseteli on myönnetty. Jos verovelvollinen kuitenkin mak-
 saa samallekin palveluntuottajalle muusta kuin palvelusetelillä tuetusta työstä,
 voidaan kotitalousvähennys tällaisen työn perusteella myöntää.⁴⁰⁷ Palveluseteli
 voi olla määritelty tietylle työlle ja tietylle tuntimäärälle viikossa tai kuukaudessa,
 jolloin kotitalousvähennykseen oikeuttaa tuon tuntimäärän ylittävä työn osuus sa-
 maakin työtä, mikäli työtunnit on laskussa eritelty. Verohallinnon ohjeiden mu-
 kaan tuki estää vähennyksen saamisen, mikäli se maksetaan suoraan verovelvollis-
 selle tai hänen perheenjäsenelleen. Kotitalouteen palkatun työntekijän perusteella
 maksettu työnantajan palkkatuki estää vähennyksen, mikäli tuki on maksettu suo-
 raan vähennystä vaatineelle verovelvolliselle tai hänen perheenjäsenelleen. Sen si-
 jaan palveluntuottajayritykselle maksettu palkkatuki ei estä vähennyksen saa-
 mista. Päinvastaisen käytännön valvominen olisi vaikeaa, ja verovelvollisen ei
 voida olettaa tietävän, onko juuri kyseisen työntekijän palkkaamiseen maksettu
 tukea.⁴⁰⁸

Erilaiset rakentamiseen myönnetyt korjaus- ja energia-avustukset estävät myös
 kotitalousvähennyksen siltä osin kuin tukea on saatu välittömästi samaa työsuori-
 tusta varten. Mikäli kuitenkin tukea on saatu esimerkiksi remonttimateriaaleihin,
 voidaan työkustannuksiin edelleen myöntää kotitalousvähennys. Kuvaannollisesti
 siis kotitalousvähennyksen avulla annettava tuki jatkaa siitä, mihin saatu avustus
 päättyy. Tämän tyyppinen tavoitteenasettelu on ollut ilmeinen koko kotitalousvä-
 hennyksen olemassaolon ajan, mutta kevään 2021 puoliväliriihessä pääministeri
 Sanna Marinin hallitus nosti sen uudelleen esiin kotitalousvähennyksen kehittä-
 miseksi.⁴⁰⁹ Myös korotetun kotitalousvähennyksen kohdalla hallituksen esitys ko-
 rosta, että samaan remonttiin voi saada vain joko kotitalousvähennystä taikka
 suoraa avustusta Pirkanmaan ELY-keskuksesta. Verovähennyksestä suurimman
 hyödyn saa tilanteissa, joissa työn osuus kustannuksista on suuri. Suorasta avus-
 tuksesta hyötyvät enemmän ne veronmaksajat, joille maksettavaa veroa kertyy tu-
 lojen perusteella vain vähän.⁴¹⁰

5.1.2.7 Konetyö

Vuoden 2009 jälkeen kotitalousvähennyksen perusteeksi on hyväksytty pelkäs-
 tään ihmisen tekemän työn lisäksi myös konetyö. KHO totesi ennakkoratkaisus-
 saan 2009:73 vähennykseen oikeuttavaksi koko työkorvauksen, joka sisälsi myös
 porauslaitteista aiheutuvia kustannuksia.

⁴⁰⁷ Verohallinto 2019b, kohta 6; Verohallinto 2019c, kohta 4.4.

⁴⁰⁸ Verohallinto 2019b, kohta 6.

⁴⁰⁹ VN 2021: 8–9.

⁴¹⁰ HE 142/2021 vp: 18.

KHO 2009:73. A:lla oli oikeus kotitalousvähennyksen tekemiseen maalämpöjärjestelmän toimitukseen liittyvästä työkorvauksesta, johon sisältyi palkkakustannukset, toimittajan kiinteitä ja muuttuvia kustannuksia sekä porauksessa käytettävistä laitteista aiheutuvia kustannuksia. Ennakkoratkaisu verovuosille 2008 ja 2009. Äänestys 3–2.

KHO:n ratkaisu edustaa lain sanamuodon ja tarkoituksen mukaista tulkintaa. Veronsaajien oikeudenvalvontayksikön kantaa siitä, että työkorvauksesta tulisi eritellä varsinaisen työn osuus ja laitteista aiheutuneet kustannukset, ei hyväksytty. Avainosassa ratkaisussa näyttäisi olevan käsite *työkorvaus*, joka on määritelty ennakkoperintälain 25 pykälän mukaisesti työstä, tehtävästä tai palveluksesta muuna kuin palkkana maksettavaksi korvaukseksi. Verohallinnon ohjeiden ja oikeuskäytännön mukaan vähennyskelpoista on siis myös esimerkiksi kaivinkone-työ omalla piha-alueella vesijohto- ja viemäröintitöiden, valaistustöiden tai vaikkapa porakaivon rakentamisen yhteydessä.⁴¹¹

5.1.2.8 Vähennyksen vaikutus luovutusvoiton laskemiseen

Turun HAO:n ratkaisun 15.2.2006 T 06/0111/3 mukaan voidaan luovutusvoittoa laskettaessa omaisuuden hankintamenoina hyväksyä sen perusparannuksesta aiheutuneet kustannukset myös siltä osin kuin niiden perusteella on tehty kotitalousvähennys.

Turun HAO 15.2.2006 T 06/0111/3. Oikeuskysymyksenä asiassa oli, lue- taanko luovutusvoittoa vahvistettaessa omaisuuden hankintamenoon sen perusparannuksesta aiheutuneet menot myös siltä osin kuin niiden perusteella on tehty kotitalousvähennys.

⁴¹¹ Verohallinto 2018b. Määttä (2019: 78, 121, 158) korostaa tässä yhteydessä myös pääasi- allisuusperiaatetta, jonka mukaan vähäinen osa yksinään vähennyskeltvontota työtä voi oi- keuttaa vähennykseen ollessaan vähäinen osa vähennyskelpoista työsuoritusta. Maaläm- pöpumpun asentamisen lisäksi vähennykseen oikeuttavia kiinteistön laatua parantavia töitä voivat olla esimerkiksi öljysäiliön puhdistus, öljypolttimon huolto ja lämmityskattilan tulisijan puhdistus. Lindström (2011: 67–68) kiinnittää huomiota oikeuskäytännön ja Ve- rohallinnon ohjeen ristiriitaisuuteen, joka on johtanut mainitun oikeustapauksen ilmesty- misen jälkeen Verohallinnon ohjeen korjaamiseen. Råbinä (2011: 44) huomauttaa, että rat- kaisu syntyi KHO:ssa tiukan äänestyksen jälkeen. Hän pitää todennäköisenä, että mikäli ratkaisu olisi ollut toisensisältöinen, olisi lakia muutettu. Verotuksellisesti kysymys kos- kettaa laajaa verovelvollisten joukkoa ja asian fiskaalinen merkitys on suuri. Selkeä rat- kaisu parantaa verotuksen ennakoitavuutta. Oikeustapausta ovat lisäksi kommentoineet Råbinä, Myrsky & Myllymäki 2019: 1009, 1038; Andersson, Linnakangas & Frände 2016: 428; Råbinä & Myllymäki 2016: 359, 367 ja Andersson 2010: 144.

X oli myynyt osuutensa erään asunnon hallintaan oikeuttaneista osakkeista. Luovutustappiota vahvistettaessa osakkeiden luovutushinnasta oli vähennetty myös vaaditut perusparannusmenot.

HAO hylkäsi lakiin perustumattomana veroasiamiehen valituksen, jossa oli vaadittu, että vähennyskelpoisiksi perusparannusmenoiksi ei hyväksytä sitä osaa menoista, joiden perusteella X oli aiemmin saanut tehdä kotitalousvähennyksen. TVL 46, 47 ja 127 a §.

Kotitalousvähennyksellä ei ole vaikutusta luovutusvoiton laskemiseen, vaan asunnon hankintamenoa määritettäessä mukaan voidaan hyväksyä sellaisiakin asunnon perusparannus- ja korjauskustannuksia, joiden perusteella on aiemmin saatu kotitalousvähennys.⁴¹² Nämä kustannukset pienentävät asunnon myynnistä mahdollisesti syntyvää luovutusvoittoa. Tällä voi olla merkitystä erityisesti silloin, kun luovutuksen kohteena on verovelvollisen vapaa-ajanasunto, jollaisen luovutus ei ole verovapaa.⁴¹³

5.1.2.9 Maksuperiaate kotitalousvähennyksen tulkinnessa

Kotitalousvähennyksen tulkinnessa keskeisenä periaatteena on *maksuperiaate*. Vähennyksen perusteeksi kelpaavat vain sellaiset työkustannukset, jotka verovelvollinen on itse maksanut. Sen vuoksi kotitalousvähennyksen perusteeksi ei voida sisällyttää sellaisia kustannuksia, joiden perusteella on saatu esimerkiksi vakuutuskorvaus. Tällaisia kustannuksia voivat olla esimerkiksi tulipalon tai vesivahingon korjaamiseksi tehtyjen korjaustöiden kustannukset.⁴¹⁴

KHO 2008:55. Verovelvollinen ei ollut oikeutettu kotitalousvähennykseen siltä osin kuin vakuutusyhtiö oli korvannut työstä suoritetun määrän, koska kustannusten ei voitu katsoa jääneen tältä osalta verovelvollisen maksettavaksi. Verovuosi 2002.

⁴¹² Verohallinto 2019b, kohta 12.1.

⁴¹³ Nykänen & Rabinä (2013: 434) kirjoittavat, että luovutusvoittoa laskettaessa perusparannus- ja uudisrakentamismenot lisätään hankintamenoon sellaisenaan vähentämättä kotitalousvähennystä. Tämä on kirjoittajien mukaan ymmärrettävää, koska kyseessä ei ole luonnollinen vähennys vaan verotuki, jolloin ei ole perusteltua, että verotuki voisi menettää osan merkityksestään muun veroratkaisun vaikutuksesta.

⁴¹⁴ Verohallinto 2019b, kohta 11. Vrt. Määttä 2019: 189–190; Määttä 2017: 240; Rabinä & Myllymäki 2016: 380; Määttä 2014: 242; Myrsky 2014: 100; Myllymäki 2012: 526; Andersson 2009: 61. Rabinä, Myrsky & Myllymäki (2019: 1039) huomauttavat, että ratkaisu koski verovapaata vakuutuskorvausta, eikä siitä voida päätellä, miten meneteltäisiin, jos kyseinen erä olisi veronalainen.

Ratkaisun perusteluissa paneudutaan julkisen avustuksen ja yksityisoikeudellisen vakuutuskorvauksen eroihin sekä maksuperiaatteeseen. Tukeutuminen tiukasti maksuperiaatteeseen johtaa siihen, että vakuutuksen myöhemmin korvaamat erät eivät voi olla kotitalousvähennyksen myöntämisen perusteena.

Maksuperiaatteen keskeisyyttä kuvaa myös se, että luontoisetuna saatu hoiva- ja hoitopalvelu ei myöskään oikeuta kotitalousvähennykseen, kuten seuraava KVL:n ratkaisu osoittaa⁴¹⁵.

KVL 1999/35. Hakija sai työnantajaltaan luontoisetuna kodinhoito- ja lastenhoitopalveluja. Työnantaja osti palvelut palveluja myyvältä yritykseltä, jonka työntekijät suorittivat kodinhoito- ja lastenhoitotyöt hakijan kodissa. Hakija maksoi veroa saamastaan luontoisedusta. Hakija ei itse työnantajana palkannut henkilöä työsuhteeseen kotitalous-, hoiva- tai hoitotyön tekemiseen kodissaan. Hakija ei myöskään maksanut käyttämistään kodinhoito- ja lastenhoitopalveluista työkorvausta ennakkoperintärekisteriin merkitylle veronalaista toimintaa harjoittavalle työn suorittajalle. Hänellä ei siten ollut oikeutta kotitalousvähennykseen.

Luontoisetukysymyksestä kotitalousvähennyksen yhteydessä ei Suomessa ole juuri keskusteltu. Asia nousi esille valiokuntamietinnöissä samoihin aikoihin, kun kotitalousvähennys muutettiin pysyväksi vähennykseksi. Keskustelu kuitenkin rajoittui ainoastaan työnantajan tarjoamaan sairaan lapsen hoitoetuun ja sille määritettävään luontoisetuarvoon.⁴¹⁶ Luontoisetuna saadun palvelun hyväksyminen kotitalousvähennyksen perusteeksi muodostaisi työntekijälle taloudellisesti merkittävän edun, joka tietenkin menetetään nojautumalla tiukasti maksuperiaatteeseen. Työntekijän työssäolo palkallisen vapaan sijaan lisäisi yhteiskunnallisesti työn tuottavuutta. Kotitalousvähennyksen taloudellista merkitystä työntekijälle luontoisedun yhteydessä käsitellään tarkemmin luvussa 4.3.2.3.

⁴¹⁵ Verohallinto 2019c, kohta 2.2. Vrt. Määttä 2019: 88,100,106,198.

⁴¹⁶ VaVM 26/2000 vp: 3. Mietinnössä todetaan, että työnantajan maksamat kodinhoito- tai hoivatyöstä maksamat korvaukset olisivat kotitalousvähennykseen oikeuttavia, jos verovelvollinen itse maksaisi kyseiset kulut. Mietinnössä viitataan HE:een 83/2000 vp: 1, jossa käsitellään työnantajan tarjoamaa sairaan lapsen hoitoetua ja sen verotusta. Esityksen mukaisesti sairaan lapsen hoitoedusta ei synny veronalaista etua siltä ajalta, joka työntekijällä on oikeus palkalliseen hoitovapaaseen (3–4 päivää). Valtiovarainvaliokunnan mietinnössä VaVM 32/2000 vp: 3 huomioidaan, että mikäli vanhemmat maksavat sairaan lapsen hoitoavun itse, ei heillä ole oikeutta vähentää tästä aiheutuvia kustannuksia tulonhankkimiskustannuksina. Näin ollen veronmaksajat joutuvat tässä eriarvoiseen asemaan ja asia on veropoliittisestikin ongelmallinen. Sairaam lapsen hoitoedusta myös Karttunen & Pasanen 2019: 172–173.

5.1.2.10 Palveluntuottajan vahingonkorvausvastuu

Kotitalousvähennyksen on katsottu muotoutuneen olennaiseksi osaksi verotusta, minkä vuoksi, lojaliteettivelvollisuuden vedoten, palveluntuottajan tulee kertoa asiakkaalle palvelua tarjotessaan kuulumisestaan ennakkoperintärekisteriin. KKO mainitsi ratkaisussaan 2008:91⁴¹⁷, että koska kotitalousvähennyksen katsotaan olevan yleisessä tietoisuudessa ja laajalti käytetty sekä ennakkoperintärekisteriin kuulumattomuuden olevan niin poikkeuksellista, olisi siitä pitänyt kertoa ostajille, vaikka he eivät sitä olleet nimenomaisesti kysyneetkään. Palveluntuottaja määrättiin lojaliteettivelvollisuuden vedoten maksamaan vahingonkorvauksena asiakkaalleen osan saamatta jäänestä kotitalousvähennyksestä. Palveluntuottaja ei ollut maininnut, että ei kuulu ennakkoperintärekisteriin, eikä asiakas sen vuoksi ollut oikeutettu kotitalousvähennykseen maksamansa työkorvauksen perusteella. Koko kotitalousvähennyksen saamatta jäänyttä määrää ei tullut korvattavaksi, koska ostajat olivat itse myötävaikuttaneet vahingon syntymiseen, kun he eivät nimenomaisesti olleet sopimusneuvotteluissa maininneet aikomuksestaan hyödyntää kotitalousvähennystä.

5.1.3 Kotitalousvähennys rajat ylittävissä tilanteissa

Suomalainen kotitalousvähennys myönnetään tietyn edellytyksin myös ulkomailla sijaitsevassa asunnossa tai vapaa-ajanasunnossa tehdyn työn perusteella. Tuloverolain 127 a–b §:n mukaisen kotitalousvähennyksen perusteeksi hyväksytään ulkomailla teetetyt työn perusteella maksettu palkka sivukuluineen tai ETA-alueella maksettu työkorvaus. Aluksi vähennyksen Verohallinnon ohjeen mukaan sai vain ulkomailla maksetun palkan perusteella⁴¹⁸. Kotityöpalvelusta ulkomailla maksettu työkorvaus ei ollut vähennyskelpoista. Vasta myöhemmin kotitalousvähennys laajeni kattamaan myös ETA-alueella maksetun kotityöpalvelun perusteella maksetun työkorvauksen⁴¹⁹.

Vähennyksen laajentaminen koskemaan myös toisessa ETA-valtiossa maksettua työkorvausta tuli ajankohtaiseksi 2010-luvun alkuvuosina, kun aiempien säännösten tulkittiin olevan ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. TVL:n muutos vähennyksen laajentamisesta tuli Suomessa voimaan vuonna 2013. Säännös laadittiin takautu-

⁴¹⁷ Vrt. Rabinä, Myrsky & Myllymäki 2019: 1043; Saarnilehto & Annola 2019: 164; Mähönen 2011; Saarnilehto 2009: 360; Tieva 2009: 907; Urpilainen & Vahtera 2009: 240; Saarnilehto 2008: 2–4.

⁴¹⁸ Verohallinto 2009. Vähennyksen perusteena ovat työkustannukset.

⁴¹⁹ Verohallinto 2012, kohta 13.4.2.

vaksi siten, että se koski jo vuonna 2007 tehtyä kotitaloustyötä. Hallituksen esityksessä viitattiin aiempien määräysten rajoittavan SEUT 45 artiklan ja ETA-sopimuksen 28 artiklan mukaista työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja SEUT 21 artiklassa määrättyä henkilöiden vapaata liikkuvuutta toisesta EU- tai ETA-valtiosta toiseen.⁴²⁰

Lainsäädäntömuutoksen vauhdittajana Suomessa oli yksityishenkilön tekemä kantelu EU-komissioon.⁴²¹ Valitusta oli edeltänyt aiemman lain mukainen Kuopion HAO:n ratkaisu 28.02.2011 T 11/0111/1, jossa virolainen henkilö, joka oli Suomessa yleisesti verovelvollinen, teetti ikkunaremontin *Virossa sijaitsevassa vapaa-ajanasunnossaan*. Kotitalousvähennystä ei myönnetty, koska työn suorittanut yritys ei kuulunut Suomen ennakkoperintärekisteriin.⁴²² EU-komissioon tehty kantelu koski vaatimusta, jonka mukaan toiseen ETA-valtioon sijoittautuneen yrityksen tuli kuulua Suomen ennakkoperintärekisteriin, jotta sen tekemästä työstä voitiin myöntää kotitalousvähennys. Jos yritys ei tarjoa palveluita Suomessa, vaan palvelut tarjotaan kokonaan Suomen ulkopuolella toisessa ETA-valtiossa, palvelun tarjoajaa ei merkitä Suomen ennakkoperintärekisteriin, vaikka yritys sitä hakisikin.⁴²³

TVL:n 127 b.2 §:n mukaisesti työkorvauksen saajan tulee Suomessa kuulua ennakkoperintärekisteriin, ja muussa ETA-valtiossa toimivan yrityksen osalta verovelvollisen tulee osoittaa, ettei suorituksen saajalla ole ennakkoperintälain 26 §:ssä tarkoitettuja laiminlyönnejä. Verohallinnon ohjeen mukaan tällaisia laiminlyönnejä olisivat verotukseen liittyvät maksu- tai ilmoituslaiminlyönnit ja kirjanpidon laiminlyönti. Osoitukseksi laiminlyöntien puuttumisesta kelpaa suorituksen saajan kuuluminen Suomen ennakkoperintärekisterin kaltaiseen rekisteriin omassa valtiossaan. Rekisterin katsotaan vastaavan Suomen rekisteriä, mikäli rekisteriin merkitsemisen ja siitä poistamisen edellytykset ovat pääosin samat kuin Suomessa. Lain tarkoittamien laiminlyöntien puuttumisen voi osoittaa myös muilla tavoin. Osoitukseksi riittää esimerkiksi Verohallinnon lomake 14C, jonka kyseisen

⁴²⁰ HE 87/2012 vp: 4,6; VaVM 23/2012 vp.

⁴²¹ HS.fi 2012. Kantelut eivät ole julkisia, joten yksilöityjä tietoja niistä ei ole saatavissa. Tieto saatu sähköpostitse Euroopan komission Suomen edustustosta 19.3.2019.

⁴²² Kuopion HAO:n päätökseen KHO ei antanut valituslupaa (KHO 12.8.2011 T 1351/2/1), mitä voidaan pitää ongelmallisena asian EU-oikeudellisen merkityksen vuoksi. vrt. Määttä 2014: 201.

⁴²³ HE 87/2012 vp: 4; Verohallinto 2019, kohta 7.6.

Ulkomainen rajoitetusti verovelvollinen yrittäjä tai yritys on voitu merkitä Suomen ennakkoperintärekisteriin vuodesta 2007 lähtien, mikäli sillä on kotipaikka sellaisessa valtiossa, jonka kanssa Suomella on kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehty sopimus, vaikka yrityksellä ei olisi kiinteää toimipaikkaa Suomessa. Ks. KHO 2012:132, jossa kotitalousvähennystä ei myönnetty Suomessa tehdystä työstä, jonka teki ruotsalainen yritys, jota ei ollut merkitty suomalaiseen ennakkoperintärekisteriin. Vrt. Andersson, Linnakangas & Frände 2016: 430, alaviite 513.

valtion veroviranomainen täyttää. Lomake on saatavissa suomen, ruotsin ja englannin kielillä.⁴²⁴ KHO:n ratkaisussa 2016:60 ja 2016:61 riittäväksi selvitykseksi katsottiin myös ranskalaisen virallisen yritysrekisterin merkintä ja espanjalaisen yrityksen rekisteröintinumero.

KHO: 2016:60. A vaati vuonna 2013 tekemällään oikaisuvaatimuksella kotitalousvähennystä Ranskassa suoritettusta A:n Ranskassa sijaitsevaan vapaa-ajan asuntoon kohdistuvasta työstä maksetuista työkorvauksista vuosilta 2007–2011. A:lla oli työn suorittajista rekisteriotteet, joiden mukaan yritykset olivat Ranskan yritysrekisterissä. A:lla ei kuitenkaan ollut esittää Ranskan viranomaisen antamia todistuksia siitä, että suorituksen saajat olisivat Ranskan verorekisterissä tai siitä, ettei suorituksen saajilla ollut ennakkoperintälain 26 §:ssä mainittuja laiminlyöntejä. Saadun selvityksen mukaan Ranskassa ei ole suomalaista ennakkoperintärekisteriä vastaavaa rekisteriä.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kotitalousvähennyksen saamiseksi toisessa ETA-valtiossa tehdystä työstä voitiin edellyttää, että verovelvollinen hankkii mainitun valtion viranomaisilta sellaisen selvityksen suorituksen saajista, joka tuossa valtiossa on mahdollista saada. Syrjimättömyyden vaatimus sekä EU-oikeudessa noudatettavat suhteellisuus- ja tehokkuusperiaatteet huomioon ottaen Verohallinto ei sitä vastoin voinut asettaa kotitalousvähennyksen hyväksymisen edellytykseksi sellaisen selvityksen esittämistä, mitä toisesta ETA-valtiosta ei käytännössä ollut saatavissa.

A ei ollut pyynnöstään huolimatta saanut Verohallinnolta ohjausta siitä, minkälainen Ranskan viranomaisilta käytännössä saatavissa oleva selvitys oikeuttaisi kotitalousvähennykseen, kun Ranskan viranomaiset eivät suostuneet antamaan selvitystä Verohallinnon lomakkeella 14C. Verovelvollisen kotitalousvähennystä koskevaa vaatimusta ei voitu hylätä sillä perusteella, ettei verovelvollinen ollut itse pystynyt selvittämään sitä, minkälaisia selvityksiä Ranskasta oli saatavissa.

Kun otettiin huomioon, että tuloverolain 1.1.2013 voimaan tullutta 127 b §:n 2 kohtaa sovellettiin takautuvasti vuonna 2007 ja sen jälkeen tehtyyn työhön ja se, että A:lla ei ollut työstä sopiessaan syytä edellyttää suorituksensaajilta todistusta ilmoitus- ja maksuvelvollisuuden täyttämistä, näissä oloissa A:n esittämiä selvityksiä oli pidettävä tuloverolain 127 b §:n 2 kohdan edellyttämienä selvityksinä.

A:n valitus hyväksyttiin ja asia palautettiin Verohallinnolle muiden kotitalousvähennystä koskevien edellytysten tutkimiseksi. Verovuodet 2007–2011.

⁴²⁴ Verohallinto 2019b, kohta 13.5.

Ratkaisussa selvitykseksi riitti ranskalaisen yrityksen yritysrekisterimerkintä. KHO perusteli kantaansa muun muassa verotuksen suhteellisuus- ja tehokkuusperiaatteilla todeten, ettei verovelvolliselta voida kotitalousvähennyksen myöntämiseksi vaatia sellaista dokumenttia, jota kyseisen valtion viranomaisilta ei ole saatavissa. Frände ottaa esiin lain puutteellisuuden sekä sen, että laissa on virheellisenä oletuksena, että kaikissa valtioissa olisi Suomen ennakkoperintärekisteriä vastaava rekisteri ja että viranomaisilla olisi tietoja yrityksen rikkeettömyydestä ja rekisterimerkinnöistä⁴²⁵.

EU-oikeuden huomioiden KHO linjasi ratkaisun perusteluissa edelleen, että vaadittavan selvityksen tai sen hankkimisen ei pidä estää SEUT 56 artiklassa säädettyä palveluiden vapaata tarjoamista tai 21 artiklassa säädettyä henkilöiden vapaata liikkumista. Selvityksen hankkimisen ei pidä luoda tilannetta, jossa verovelvollisen olisi edullisempaa teettää työ suomalaisella palveluntarjoajalla verrattuna tilanteeseen, jossa työ annetaan toisen ETA-valtion palveluntarjoajan suorittavaksi. KHO korosti myös suhteellisuus- ja tehokkuusperiaatteita sekä hallinnollista yhteistyötä. Vaikka sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaisena voidaankin pitää verovelvollisen näyttövelvollisuutta, ei verovelvollista kuitenkaan voida velvoittaa sellaisen selvityksen hankkimiseen, jota käytännössä ei ole mahdollista hankkia.

Poikkeuksellista vuoden 2013 lakiuudistuksessa oli, että säännös tehtiin takautuvaksi siten, että se koski jo vuoden 2007 verotusta. Verovelvollinen saattoi hakea verotukseensa muutosta verotuksen muutoksenhakusäännösten puitteissa, vaikka asia oli jo lainvoimaisella päätöksellä aiemman lainsäädännön mukaisesti ratkaistu. Uuden säännöksen takautuva soveltaminen ei ollut ristiriidassa perustuslain kanssa, koska verotuksen muuttaminen oli mahdollista vain verovelvollisen vaatimuksesta ja verovelvollisen eduksi.⁴²⁶ Näyttövelvollisuuden kannalta takautuva soveltaminen saattoi toki aiheuttaa ongelmia tarvittavien asiakirjojen saatavuuden kannalta, sekä sen kannalta, mitä ajanjaksoa näytön tuli koskea: työn suorittamisvuotta vai oikaisun tekemisen ajankohtaa. Ajan kuluessa olivat olosuhteet saattaneet muuttua.⁴²⁷ Vuonna 2017 julkaistun Verohallinnon ohjeen mukaisesti oikaisuvaatimukseen tulee liittää selvitys verovuosi-kohtaisesti⁴²⁸.

Ongelmallista on myös, että laissa verovelvolliselle asetettiin näyttövelvollisuus siitä, että työn suorittajalla *ei ole* vähennyksen estäviä laiminlyöntejä. Haasteelliseksi asian tekee se, että lainsäädäntöä sovellettiin taannehtivasti, sekä se, että

⁴²⁵ Frände 2013: 17.

⁴²⁶ HE 87/2012 vp: 4, 6.

⁴²⁷ Frände 2013: 17.

⁴²⁸ Verohallinto 2017a, kohta 20.5.

kyse on negatiivisesta todistustaakasta, jolloin asian osoittaminen voi olla erityisen hankalaa.

KHO 2016:61. A oli ensimmäisen kerran vaatinut kotitalousvähennystä Espanjassa sijaitsevaan vapaa-ajan asuntoon espanjalaisen yrityksen toimesta tehdyistä töistä verovuosilta 2008 ja 2009 antamissaan veroilmoituksissa. Nämä vaatimukset oli lainvoimaisesti hylätty verovuoden 2008 osalta hallinto-oikeuden vuonna 2011 tekemällä päätöksellä, johon korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt valituslupaa, ja verovuoden 2009 osalta hallinto-oikeuden vuonna 2012 tekemällä päätöksellä. A oli vuonna 2013 tehnyt samoilta verovuosilta uuden samaa asiaa koskevan oikaisuvaatimuksen kotitalousvähennyksen saamiseksi. Oikaisulautakunta oli hylännyt vaatimuksen.

A:n veroilmoituksillaan esittämään vaatimukseen kotitalousvähennyksestä oli sovellettu tuolloin voimassa ollutta tuloverolain 127 b §:n 2 kohtaa (1218/2006), jonka mukaan vähennyksen saaminen edellytti, että suoritusensaaja oli merkitty ennakkoperintälain 25 §:ssä tarkoitettuun ennakkoperintärekisteriin. Nyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa ratkaistavana olevaan asiaan oli sovellettava tuloverolain 127 b §:n 2 kohtaa (785/2012), jota säännöksen voimaantulosäännöksen mukaan sovelletaan takautuvasti työhön, joka on tehty vuonna 2007 tai sen jälkeen. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan tämän säännöksen soveltamisedellytykset olivat olennaisesti erilaiset kuin aiemmin voimassa olleen säännöksen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kysymys ei ollut sillä tavoin samasta lainvoimaisesti ratkaistusta asiasta, ettei A:n vuonna 2013 tekemään oikaisuvaatimukseen annetusta päätöksestä tekemää valitusta olisi hallinto-oikeudessa voitu tutkia. Äänestys 4–1. Verovuodet 2008–2009.

Frände huomauttaa, että suomalainen ennakkoperintärekisterimerkintäkään ei aukottomasti kerro yritysten rikkeettömyydestä, eikä merkinnän puuttuminen automaattisesti kerro, että kyseinen yritys ei hoitaisi velvoitteitaan. Rekisteröinnin puuttuminenhan voi merkitä sitä, että yritys ei jostakin syystä ole koskaan hakeutunut rekisteriin, vaikka edellytykset olisivatkin olemassa, tai sitten yritys on hakenut rekisteröintiä mutta se on evätty, koska yrityksellä on rekisteröinnin estäviä laiminlyöntejä.⁴²⁹ Myös KHO toteaa ratkaisun 2016:61 perusteluissaan, että suomalaisen yrityksen ennakkoperintärekisterimerkintäkään ei sinänsä osoita, ettei yrityksellä olisi esimerkiksi kirjanpitovelvollisuuden liittyviä laiminlyöntejä. Tällaiset laiminlyönnit ilmenisivät vasta mahdollisen verotarkastuksen yhteydessä. Samassa ratkaisussa KHO rajaa vähennyksen hakijan näyttövelvollisuuden siihen, ettei suorituksen saajalla ole olennaisia verotukseen liittyviä maksu- tai ilmoituslaiminlyöntejä. Vähennyksen hakijan ei siis oikeuskäytännön mukaan tarvitse

⁴²⁹ Frände 2013: 1.

esittää selvitystä suorituksen saajankirjanpidon tai muiden velvoitteiden asianmukaisesta hoitamisesta. Luonnollisesti, kuten Frändekin mainitsee, jonkin asian puuttuminen on vaikeampaa osoittaa kuin sen osoittaminen, että jokin asia tai olosuhde vallitsee tai on olemassa. Sen vuoksi näyttövelvollisuutta ei voida asettaa kovin korkealle. Negatiivinen todistustaakka aiheuttaa verovelvolliselle lisätyötä. Ulkomailla suoritetusta työstä maksava henkilö ei EU-oikeuden valossa saisi joutua eriarvoiseen asemaan verrattuna henkilöön, joka maksaa työkorvausta Suomessa rekisteröidylle palveluntarjoajalle.⁴³⁰

Suomessa toimivan yrityksen tulee kuitenkin aina kuulua Suomen ennakkoperintärekisteriin, vaikka sen kotipaikka olisikin ulkomailla. Mikäli verovelvollinen teettää työtä Suomessa sijaitsevassa asunnossaan, on kotitalousvähennyksen myöntämisen edellytyksenä työn suorittavan yrityksen kuuluminen Suomen ennakkoperintärekisteriin. Vähennyksen kannalta edellytykseksi ei riitä, että työn suorittaja kuuluu ennakkoperintärekisteriin toisessa ETA-valtiossa. KHO:n ratkaisussa 2012:132 ruotsalaisen yrityksen *Suomessa tehdystä työstä* ei myönnetty vähennystä Suomessa asuvalle henkilölle, koska yritys kuului ainoastaan ruotsalaiseen ennakkoperintärekisteriin⁴³¹.

KHO 2012:132. Suomessa asuvalla J:llä ei ollut oikeutta kotitalousvähennykseen Suomessa tehdystä työstä, jonka oli suorittanut Ruotsissa asuva yhtiö, jota ei ollut merkitty ennakkoperintärekisteriin Suomessa.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että liiketoiminnan harjoittamiseen toisessa valtiossa kuuluu olennaisesti sellaisten verovalvontaan liittyvien hallinnollisten velvoitteiden täyttäminen, joita edellytetään myös asianomaisessa valtiossa asuvalta yrityksiltä. Ennakkoperintärekisteröinti on Ruotsissa asuvalle yhtiölle mahdollinen, maksuton ja suhteellisen yksinkertainen toimenpide. Sen edellyttäminen Ruotsissa asuvalta yhtiöltä ei aseta sitä suomalaisyrityksiä huonompaan asemaan eikä rajoita sen oikeuksia palvelujen vapaaseen tarjontaan. Verovuosi 2008.

Ratkaisua KHO perusteli muun muassa sillä, että ennakkoperintärekisteröinnin hankkiminen ei ole Suomessa toimivalle yritykselle vaikeaa, ja rekisteröityminen on myös maksutonta. Lisäksi se lisää Suomessa toimivan yrityksen kilpailukykyä

⁴³⁰ Frände 2013: 16–18.

⁴³¹ Ratkaisua ovat käsitelleet myös Råbinä & Myllymäki 2016: 381; Råbinä, Myrsky, Myllymäki 2019: 1046 sekä Määttä (2014: 70, 219), joka kiinnittää huomiota siihen, olisiko vähennyksen epääminen voinut olla EU-oikeuden vastaista, vaikka tulkinta olikin lain sanamuodon mukaista. Ennakkoperintärekisteröinnin vaatiminen ei kuitenkaan KHO:n mukaan ollut neutraalisuusperiaatteen tai tehokkuusperiaatteen vastaista. Sen ei myöskään katsottu aiheuttavan palvelua tarjoavalle yritykselle kohtuuttoman suurta hallinnollista rasitusta.

muihin yrityksiin nähden. Yrityksen toimintaan kuuluvat olennaisesti tuon tyyppiset verovelvollisuuden täyttämiseen liittyvät menettelytavat. Rekisteröinnin vaatiminen ruotsalaiselta yhtiöltä ei aseta sitä kilpailullisesti huonompaan asemaan kuin muita Suomessa toimivia yhtiöitä.

Ulkomailla maksettu palkka on oikeuttanut kotitalousvähennykseen kauemmin kuin ETA-alueella maksettu työkorvaus. Jo vuonna 2009 julkaistussa Verohallinnon ohjeessa mainitaan, että kotitalousvähennyksen saa ulkomailla maksetun palkan perusteella. Vähennyksen perusteeksi hyväksyttiin ainoastaan maksettu palkka, ei ulkomaisen lainsäädännön perusteella maksettuja palkan sivukuluja.⁴³² Verohallinto korjasi ohjetta vuoden 2012 marraskuussa⁴³³. Aiemmin samana vuonna Euroopan komissio oli tiedustellut Suomen kantaa ja aiottuja toimenpiteitä ulkomaisia yrityksiä syrjivän verotuksen korjaamiseksi⁴³⁴. Verohallinnon ohjetta korjattiin hyväksymällä vähennyksen perusteeksi myös ulkomailla maksetut palkan sivukulut. Euroopan unionin perusvapauksia kunnioittava tuloverolakiesitys oli päivätty syyskuussa 2012. Sen jälkeen vähennyksen perusteeksi on hyväksytty palkan perusteella ulkomailla maksetut Suomen työnantajan sosiaaliturvamaksua, pakollista työeläkemaksua, tapaturmavakuutusmaksua, työttömyysvakuutusmaksua ja ryhmähenkivakuutusmaksua vastaavat työnantajan maksettavaksi jäävät palkan sivukulut niiden määrästä riippumatta.⁴³⁵ Viittaus *ETA-alueeseen* vähennyksen edellytyksenä on tuloverolaisissa vain työkorvauksen yhteydestä. Palkkaa maksettaessa vähennyksen saa Verohallinnon ohjeen mukaan maksettaessa kotityöstä palkkaa *ulkomailla*⁴³⁶.

5.1.4 Esimerkki Saksasta

Kotitalousvähennyksestä (*haushaltsnahe Dienstleistungen*) säädetään Einkommensteuergesetz (EStG, Saksan tuloverolaki) 35 a §:ssä. Verovähennys myönnetään sille, joka on käyttänyt kotitalous- tai rakennuspalveluita tai palkannut työntekijän tekemään tällaisia töitä. Vähennys tehdään kuten Suomessakin verosta, ei verotettavasta tulosta. Vähennykseen oikeuttavia töitä ovat esimerkiksi siivous, ikkunoidenpesu, ruuanlaitto, kotitaloustyö, puutarhanhoito, lasten, vammaisten tai iäkkäiden hoito, remontointi, lumityöt, lemmikkieläinten hoito ja pihan talvikunnossapito. Rakennustyö voi olla esimerkiksi julkisivutöitä, tapetointia, katon ja lattian laitoa, maalausta tai lämmitysjärjestelmien uusimista. Vähennykseen oikeuttavia kustannuksia ovat palkat, matkakulut ja koneista aiheutuvat kustannukset.

⁴³² Verohallinto 2009. Vähennyksen perusteena olevat työkuukustannukset.

⁴³³ Verohallinto 2012, kohta 13.4.2

⁴³⁴ VM 2012

⁴³⁵ Verohallinto 2019b, kohta 7.5.

⁴³⁶ Verohallinto 2019b, kohta 13.4.2.

Materiaalikuluja ei hyväksytä. Vähennyksen saa, jos työ on tehty verovelvollisen asunnossa tai pihamaalla. Asunto voi olla vuokra- tai omistusasunto tai hoivakoti, ja sen tulee sijaita EU- tai ETA-alueella. Kustannuksista 20 prosenttia oikeuttaa korvaukseen kotitalous- ja hoivatyön osalta. Vähennyksen enimmäismäärä on 4 000 euroa. Marginaalityöllistettyjen kotiapulaisten (*Minijob, geringfügig beschäftigte Haushaltshilfen*⁴³⁷) tekemän työn osalta vähennys kuitenkin on enintään 510 euroa vuodessa. Rakennustyön osalta vähennyksen enimmäismäärä on 1 200 euroa. Täyden vähennyksen 4 000 euroa saa 20 000 euron työ- ja matkakustannuksilla. Käteismaksuja ei hyväksytä vähennyksen perusteeksi. Samoin kuin Suomessa, vähennyksen saa veronpalautuksena.⁴³⁸

5.2 Kotitalousvähennys Ruotsissa

5.2.1 Kotityön tukemisen tavoitteet Ruotsissa

Kotitalousvähennys on kotitalous- ja hoivatyön (*RUT-arbete – Rengöring, Underhåll, Tvätt*) osalta ollut Ruotsissa voimassa heinäkuusta 2007 lähtien ja rakennustyön (*ROT-arbete – Reparation, underhåll samt Om- och Tillbyggnad*) osalta joulukuusta 2008 lähtien. Rakennustyön vähennystä oli kokeiltu väliaikaisesti muutamia kertoja jo aiemminkin. Vähennyksen tavoitteet ja perustelut lähtevät Ruotsissa yhtäältä siitä ajatuksesta, että kotitalouspalveluiden kysyntä on kasvanut, ja toisaalta siitä, että harmaata taloutta esiintyy huomattavan paljon juuri kotitalousalalla. Verovähennyksen avulla ihmisiä ajateltiin voitavan kannustaa hankkimaan kotitalouspalveluita laillisilta markkinoilta. Tämä edesauttaisi kotitalousalan yritysten kasvua. Harmaan talouden työntekijöiden oli havaittu pääosin olleen matalasti koulutettuja työntekijöitä, joille vähennys avaisi uusia laillisia työmahdollisuuksia. Ajateltiin, että voidaan luoda kokonaan uusi kotitalouspalveluala ja pa-

⁴³⁷ Minijob-Zentralen (2021) mukaan Saksassa toimii *Minijob*-järjestelmä, jossa 450 euroa kuukaudessa saa ansaita verottomasti eikä palkasta pidätetä sairausvakuutusmaksuja. Kuukausiansio voi olla suurempikin, mikäli kyseessä on lyhyt, alle 3 kuukautta kestävä työsuhte, joka sisältää korkeintaan 70 työpäivää. Työntekijät voivat halutessaan maksaa itse pientä eläkemaksua. Nämä työntekijät voivat työskennellä kotitaloustyössä tai vaikkapa kaupan kassalla. Työ on usein vaihtoehto työttömyydelle, tai se voi olla myös sivutyön luonteista. Shire (2015: 113–115, 119–121) valottaa järjestelmän taustoja ja Saksan mallin konservatiivisuutta Suomenkin malliin verrattuna. Saksassa on vallinnut vahva perheverotuksen kulttuuri, jossa mies elättää perheensä ja jossa kotiäidin sosiaaliturva on muodostunut miehen työn ja sairausvakuutuksen avulla, jolloin oman työn kautta tulevalle sosiaaliturvalle ei ole ollut tarvetta. *Minijob*-järjestelmä on peräisin jo 1970-luvulta, ja se koski aluksi nimenomaan kotitaloustyötä.

⁴³⁸ Taxfix 2021; Wundertax 2021; Finanztip 2021.

rantaa huomattavasti alan toimintaedellytyksiä. Skatteverketin tutkimuksen mukaan vuonna 2005 pimeää työtä tekivät pääasiassa toisen asteen ammattikoulutuksen saaneet henkilöt, ja työ, jota tehtiin, oli usein kotitaloustyötä. Tekijät olivat suurelta osin nuorehkoja ja matalatuloisia. Työn teettäjät puolestaan olivat usein hyvin toimeentulevia, ja työ tehtiin heidän omistamissaan asunnoissa. Tutkimus perustui haastattelututkimukseen, ja tutkimuksessa sekä työntekijät että työn teettäjät olivat sitä mieltä, että pimeää työtä tehdään ja teetetään usein. Yleinen mielipide harmaata taloutta kohtaan oli muuttunut suvaitsevammaksi, ja monesti pimeää työtä tehtiin normaalin työn lisäksi ja viikonloppuisin, jolloin korvaukset muodostuisivat laillisilla markkinoilla huomattavan suuriksi ja veroa menisi niin paljon, että työ muuttuisi osittain kannattamattomaksi.⁴³⁹ Tässä tilanteessa nähtiin oikeutetusti kannattavana tukea kotitalousmarkkinoita verovähennyksellä, joka pienentää kotitalouspalvelun hintaa niin, että sen hankkiminen laillisilta markkinoilta on houkuttelevaa.

Lisäksi hallituksen esityksessä käsitellään laajasti vähennyksen tasa-arvotavoitteita. Tutkimusten mukaan naiset usein ottavat miehiä suuremman vastuun koti- töistä ja iäkkäiden hoivasta. He saattavat lyhentää ansiotyöuraansa huolehtiakseen läheisistään. Vähennyksen toivotaan lisäävän erityisesti naisten – mutta myös miesten – mahdollisuuksia osallistua entistä täysipainoisemmin työelämään jättämällä kotitaloustyöt ja lastenhoito osittain kodin ulkopuolisen työntekijän vastuulle. Vähennyksen tavoitteena on antaa naisille ja miehille yhtäläinen mahdollisuus yhdistää työ- ja perhe-elämää sekä tehdä sitä työtä, minkä parhaiten osaavat. Yksilö ja yhteiskunta saavat näin erikoistumisedun ja talouden resurssit tulevat paremmin hyödynnetyiksi. Tasa-arvotavoite ja naisten ”kahden työn taakan” helpottaminen ovat luettavissa perusteluna sekä omassa että isovanhempien kodissa tehtävän työn vähennyskelpoisuuden puolesta.⁴⁴⁰

Myös kotitalousvähennystä on käytetty Ruotsissa suhdannepoliittisena keinona matalasuhdanteen aikana vauhdittamaan rakennustoimintaa. Rakennustyö tuli vähennyskelpoiseksi vuonna 2008, ja vähennyskelpoisen osuuden suuruutta on muutettu viime vuosinakin siten, että vuonna 2016 työn vähennyskelpoista osuutta pienennettiin 50 prosentista 30 prosenttiin. Myös aiempina kokeilujak-

⁴³⁹ Prop. 2006/07:94: 24–25, 34–35; Skatteverket 2006: 430.

⁴⁴⁰ Prop. 2006/07:94: 23–25; 30–35; 46.

soina rakennustyön vähennyskelpoinen osuus oli ollut kotitalous- ja hoitotyön vähennysosuutta pienempi.⁴⁴¹ Suhdannepoliittinen liikehdintä verotuksessa on tosin vaikeaa. Lakien säätäminen vie aikaa ja laahaa väistämättä jonkin verran suhdanteiden jäljessä.

Myös vähennyksen enimmäismäärää on muutettu suhdanneperusteisesti usein. Kotitalous- ja hoivatyön vähennyksen enimmäismäärää on muokattu siten, että vuosina 2016–2019 kotitalous- ja hoivatyön vähennyksen enimmäismäärä oli vain 25 000 kruunua vuodessa alle 65-vuotiailla verovelvollisilla. Kotitalous- ja hoivatyön vähennyksen suurempi määrä yli 65-vuotiailla verovelvollisilla koettiin oikeudenmukaiseksi, koska ikäihmiset usein tarvitsevat nuorempia enemmän hoitoa ja hoivaa.⁴⁴² Vuoden 2019 heinäkuussa kotitalousvähennyksen enimmäismäärä korotettiin jälleen kotitalous- ja rakennustyön osalta yhteensä 50 000 kruunuun vuodessa. Korotettu enimmäismäärä oli takautuvasti voimassa myös alkuvuonna 2019. Vuoden 2021 alusta lähtien kotitalous- ja hoivatyön enimmäismäärä (ja samalla koko kotitalousvähennyksen enimmäismäärä) korotettiin 75 000 kruunuun rakennustyön enimmäismäärän jäädessä edelleen 50 000 kruunuun. Kotitaloustyön ja rakennustyön vähennysosuuksia ei kuitenkaan ole yhdenmuikaistettu. Rakennustyön vähennykseen hyväksytään edelleen vain 30 prosenttia rakennustyön kustannuksista ja kotitalous- ja hoivatyön vähennykseen 50 prosenttia kotitalous- ja hoivatyön kustannuksista.⁴⁴³ Kotitalous- ja hoivatyön vähennyksen laajentamisen ja enimmäismäärän huomattavan korottamisen avulla tavoitellaan kasvuyrityksille suotuisampaa verotusta ja yrittäjille parempia toimin- taedellytyksiä.⁴⁴⁴

Suomen verotuksesta poiketen Ruotsin kotitalousvähennys kattaa myös muuttopalvelut ja muuttokuljetuksen, pesulapalvelut ja -kuljetuksen, kalustamisen ja kodinkoneiden huolto- ja korjaustyön sekä yksinkertaisen talonmiespalvelun. Muuttopalvelut ovat sisältyneet vähennykseen vuodesta 2016 alkaen ja kodinkoneiden korjauspalvelu vuodesta 2017 lähtien. Muut mainitut palvelut sisällytettiin vähennykseen vuoden 2021 alkaessa. Muuttopalveluiden sisällyttämistä vähennykseen perusteltiin matalan koulutuksen henkilöiden työllistämisellä sekä sillä, että muuttotyö on luonteeltaan sellaista työtä, jonka kotitaloudet usein tekevät itse.

⁴⁴¹ Prop. 2015/16:1: 192. Rakennustyön vähennys otettiin Ruotsissa käyttöön joulukuussa 2008 rakennusalan matalasuhdanteen aikana. Kokeiluluonteisesti vähennys oli ollut lyhyen aikaa käytössä myös vuonna 1994, vuosina 1996–1997 ja vuosina 2004–2005, silloinkin matalasuhdanteen aikana. Perusteluna vuonna 2008 käytettiin rakennusalan las- kusuhdantetta ja alan tuottavuuden ja työllisyyden säilyttämistä.

⁴⁴² Prop. 2015/16:1: 192.

⁴⁴³ Skatteverket 2020a. Så här fungerar rot- och rutavdraget.

⁴⁴⁴ Socialdemokraterna 2019. Januariavtalet. Kohdat 3 ja 16.

Muuttopalveluiden hyväksyminen kotitalousvähennykseen saattaa myös helpottaa työn perässä muuttamista. Tällaisen työn siirtäminen ulkopuolisen tehtäväksi nostaa työllisyyttä ja lisää talouden kasvua.⁴⁴⁵ Vähennyksen ulottaminen vanhojen kodinkoneiden korjaamistyöhön liittyy viime vuosina tärkeiksi muodostuneisiin ympäristö- ja ekologisuuksitavoitteisiin, joiden mukaisesti ihmisiä mieluummin kannustetaan korjauttamaan rikkoutunut kodinkone kuin hankkimaan uusi. Laajempaan tavoitteena on myös kannustaa ihmisiä hankkimaan laadultaan parempia ja kestävämpiä kodinkoneita, vaikka niiden hinta olisikin korkeampi. Rikkoon-tuneen kodinkoneen korjaaminen edustaa ekologisempaa toimintatapaa ja kuluttaa vähemmän luonnonvaroja ja energiaa kuin uuden kodinkoneen valmistaminen.⁴⁴⁶

5.2.2 Normi

5.2.2.1 Vähennyksen määrä ja vähennyksenalaiset työt

Kotitalousvähennyksestä (*skattereduktion för hushållsarbete*) säädetään IL 67 luvun 11–19 §:issä. Vähennykseen oikeuttavat kotitalous- ja hoivatyö ja rakennustyö, jotka on tehty omassa asunnossa tai sen välittömässä läheisyydessä. Kotitalous- ja hoivatyöstä vähennyskelpoista on 50 prosenttia ja rakennustyöstä 30 prosenttia. Vähennyksen enimmäismäärä vuodesta 2021 lähtien on 75 000 kruunua, mutta rakennustyön osalta kuitenkin vain 50 000 kruunua. Vähennykseen eivät oikeuta kulut tarvikkeista ja matkoista eivätkä korvaukset työntekijän omien työkalujen käytöstä. Vähennykseen on oikeutettu vain ennen verotusvuoden alkua 18 vuotta täyttänyt henkilö, mikäli hän on maksanut työn. Vähennyksen saa työstä, joka on tehty verovelvollisen tai hänen vanhempiansa asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa. Jos työn tekee lähiomainen, verovähennystä ei saa. Myös kuolinpesä voi saada vähennyksen, jos työ on tehty verovelvollisen eläessä. Remontoitavan asunnon tulee sijaita ETA-alueella. Mikäli työ tehdään verovelvollisen vanhempien asunnossa, tulee vanhempien asua Ruotsissa.⁴⁴⁷ Vuoden 2009 heinäkuusta lähtien vähennyksen verotusmenettely on hoidettu niin sanotun laskumallin (*fakturamodell*) avulla, jossa palvelun tuottaja laskuttaa veroviranomaiselta vähennyksen osuuden suoraan. Asiakkaan maksettavaksi jää vain työn omavastuuosuus. Mikäli kotitaloustyön tekijäksi palkataan työntekijä, saa palkan maksaja vähentää vähennyksen osuuden ennakonpidätystä ja työnantajavelvoitteita tilittäessään. Vuoden

⁴⁴⁵ Prop. 2015/16:99: 35.

⁴⁴⁶ Prop. 2016/17:1: 200–201.

⁴⁴⁷ Skatteverket 2020a. Villkor för att få rotavdrag; Villkor för att få rutavdrag.

2020 alusta lähtien vähennyksen voi saada vain, mikäli maksu työstä on suoritettu sähköisesti maksuvälittäjän kautta. Sähköisestä maksusta tulee ilmetä maksaja, vastaanottaja, maksun määrä ja ajankohta. Käteismaksua ei enää hyväksytä vähennyksen perusteeksi.⁴⁴⁸

Lastenhoito luetaan vähennyskelpoiseksi kotitaloustyöksi. Korkeintaan yläkoulun seitsemännellä luokalla olevan lapsen hoitoon voi sisältyä läksyissä avustamista ja harrastuksiin tai kouluun kuljettamista sekä ruoanlaittoa. Vähennyksen voi saada vain lapsen vanhempi tai huoltaja. Vähennyskelpoista kotitaloustyötä ovat myös tietoteknisten laitteiden ja kuituyhteyksien asennus-, korjaus- ja kunnossapitotyöt sekä tietoteknisten laitteiden asennukset, laajakaistan asennus ja yhdistäminen verkkoon. Kaapeleiden kaivuutyöt puolestaan ovat rakennustyötä. Pelkän tv-signaaleita vastaanottavan television tai sen antennin asentaminen ei ole vähennyskelpoista. Etäyhteyksien avulla annettu ohjaus ei myöskään ole vähennyskelpoista, koska sen ei katsota tapahtuvan asiakkaan kotona. Vähennyskelpoisia ovat myös muutto-, pakkaus- ja kuljetuspalvelut. Muuton tulee suuntautua Ruotsiin, EU- tai ETA-alueelle, Isoon-Britanniaan tai Sveitsiin. Vähennyksen voi saada vain omien tavaroiden muutto- tai kuljetustyöstä, kuljetuksesta asuntojen välillä tai asunnon ja varaston välillä. Välivarastosta tavarat tulee siirtää edelleen uuteen asuntoon kahden vuoden kuluessa.⁴⁴⁹

Vähennykseen kuuluu myös hoito- ja hoivapalvelu, joka voi olla erilaista perushoivaa, pesu- ja pukeutumisapua, asiointiapua tai ruoanlaittoa. Muun työn ohessa toteutettu arkiruuanlaitto oikeuttaa vähennykseen, mutta ateriapalvelu tai muu ammattimainen ruuanlaitto on rajattu vähennyksen ulkopuolelle. Myös kodin siivous ja vaatehuolto, vaatteiden ja kodin tekstiilien pesu, mankelointi ja muu huoltaminen oikeuttavat vähennykseen. Kotitalousvähennys ei kuitenkaan kata perusteellisempia siivoustöitä, kuten koneellista lattianvahausta. Vähennykseen oikeuttaa myös kodinkoneiden, kuten astianpesukoneen, jääkaapin, pakastimen tai muiden asuntoon sisäänrakennettujen kodinkoneiden korjaus. Pienkoneiden, kuten leivänpaahtimen tai kahvinkeitin, korjausta vähennys ei kuitenkaan kata. Erilaiset pihatyöt oikeuttavat vähennykseen. Tällaisia voivat olla esimerkiksi lumenluonti ja -pudotus katolta sekä hiekoitus, ei kuitenkaan asunto-osakeyhtiön yhteisiltä alueilta. Samoin puutarhatyöt, kuten pihapuiden kaataminen sekä leikkuujätteen kuljettaminen pihalta, oikeuttavat vähennykseen. Vuoden 2021 alusta vähennys laajeni kattamaan myös tavaroiden kuljettamisen jälleenmyyntiin kirpputorille, kalustamisen, pesulapalvelun ja -kuljetuksen sekä yksinkertaisen talonmiespalvelun.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ Prop. 2019/20:1: 208.

⁴⁴⁹ Skatteverket 2020a. Ger arbetet rätt till rutavdrag?

⁴⁵⁰ Skatteverket 2020a. Ger arbetet rätt till rutavdrag; Prop. 2015/16:99: 30–38.

Vähennyskelpoiseen rakennustyöhön kuuluvat rakennuksen korjaus- ja kunnossapitotyö sekä peruskorjaus ja lisärakentaminen. Vähennyskelpoista rakennustyötä voidaan tehdä vain verovelvollisen omistamassa asunnossa, ei vuokra-asunnossa. Asumisoikeusasunnossakin (*bostadsrätt*) voi saada rakennustyön vähennyksen, mikäli työ kuuluu asumisoikeuden omistajalle yhdistyksen sääntöjen perusteella. Vähennystä ei saa kokonaan uuden talon rakentamisesta, eikä peruskorjauksesta tai lisärakentamisesta viiden ensimmäisen vuoden aikana rakennuksen valmistumisvuoden (*värdeår*) jälkeen. Vähennyksen voi kuitenkin saada vastarakennetun talon korjaus- ja kunnossapitotyöstä, kuten maalauksesta tai lattia-, katto- tai seinämateriaalien uusimisesta, mikäli näillä töillä kunnostetaan tai säilytetään rakennusta uudenveroisena. Perinteisten remonttitoiden, kuten maalauksen ja tapetoinnin, lisäksi vähennyksen voi saada myös sähkötoista, auton latauspistokkeen asennuksesta asunnon tai varaston yhteyteen (ei erilliseksi lataustolpaksi), kohdevalojen asentamisesta, aurinkokennojen asentamisesta, parvekkeen lasituksesta sekä lämpöpumppujen asennuksesta. Lämpöpumppujen osalta työkustannusten voidaan arvioida olevan 24–35 prosenttia kokonaishinnasta, mikäli todellisia työkustannuksia ei ole eritelty.⁴⁵¹

Vuoden 2021 alusta lähtien Ruotsissa toteutettiin kotitalousvähennykseen merkittäviä laajennuksia erityisesti pesulapalveluiden, kalustamisen, kalusteiden ja kodinkoneiden kokoamisen, talonmiespalveluiden ja kuljetuspalveluiden osalta. Pesulapalvelu kuuluu siis vähennyksenalaisiin töihin, vaikka varsinainen työ tehtäisiinkin kodin ulkopuolella pesulassa. Vähennys kattaa kuitenkin vain vesipesun ja jättää kemiallisen pesun vähennyksen ulkopuolelle. Vähennyksenalaista on myös kalustaminen ja kalusteiden ja muun irtaimiston purkamisen ja siirtäminen. Sisustussuunnitelman tekeminen tai kodin stailaaminen vuokrahuonekaluilla asunnon myyntitilanteessa on kuitenkin rajattu vähennyksen ulkopuolelle. Vähennyksen perusteeksi soveltuvia kuljetuspalveluita ovat pesulapalveluun liittyvä pyykin kuljetus sekä kodin irtaimiston kuljetus esimerkiksi huutokauppaan, kirpputorille tai kierrätyskeskukseen, joissa tarkoituksena on mahdollistaa tuotteen uusiokäyttö. Vähennyksestä rajautuvat pois myös tavaroiden kuljetus yksityishenkilöltä toiselle esimerkiksi virtuaalikirpputorien kaupankäynnissä, koska näissä yhteyksissä ei yleensä käytetä erillistä kuljetuspalveluyritystä. Lisäksi rajautuvat pois esimerkiksi verkosta ostettujen uusien tavaroiden kotiinkuljetus, koska usein kuljetuksen hinta on sisällytetty tuotteen hintaan ja erillisenäkin kuljetuksen hinta on

⁴⁵¹ Skatteverket 2020a. Ger arbetet rätt till rotavdrag? Maansiirto- ja kaivuutyöstä saa Ruotsista vähennyksen. Varsinainen kaivinkoneen työ ei kuitenkaan olisi vähennyksenalaista. Eri asia kuitenkin on, kuinka konetyö laskussa erotellaan. Lämpöpumppujen kokonaisurakassa voidaan käyttää työmeno-olettamaa (*schablonberäkning*) vähennyskelpoisen työn osuuden erottelunsa vuoksi kokonaislaskusta.

usein matala. Myös kaikenlaiset henkilökuljetukset jäävät vähennyksen ulkopuolelle. Vähennys koskee kodin irtaimiston kuljetusta asunnosta toiseen muuton tai varastoinnin yhteydessä. Kuljetuspalvelusta työn arvoksi hyväksytään oletusarvoisesti 50 prosenttia. Vähennykseen liittyvä talonmiespalvelu voi olla esimerkiksi vakituisesta tai vapaa-ajanasunnosta huolehtimista asukkaiden poissa ollessa. Vähennys ei kuitenkaan kata ammattimaista vartiointipalvelua, jonka tulee Ruotsisakin täyttää tietyt laissa säädetyt tunnusmerkit.⁴⁵²

5.2.2.2 Laskumalli

Vaikka kotitalousvähennys on Suomessa ja Ruotsissa pääosin samankaltainen ja vähennyksen tavoitteetkin ovat samansuuntaiset, poikkeaa Ruotsin verotusmenettely Suomen menettelystä. Ruotsin malli lyhentää merkittävästi verotuen saamiseen kuluvaa aikaa, joten Ruotsissa verotuki vaikuttaa verovelvollisen näkökulmasta saavutettavammalta kuin Suomen malli, jossa hyödyn tuesta saa usein vasta veronpalautuksena.

Laskumallissa palveluntuottaja laskuttaa ostajalta ainoastaan omavastuuosuuden 50 tai 70 prosenttia, ja maksun saatuaan hän laskuttaa verovähennyksen osuuden 50 tai 30 prosenttia, verohallinnolta. Mikäli henkilö maksaa työntekijälle työkorvauksen sijasta palkkaa, hän saa vähentää kotitalousvähennyksen osuuden ennakonpidätystä ja työnantajamaksuja maksaessaan. Verovelvollinen saa näin veroedun käyttöönsä heti palvelua tai työsuorituksen palkkaa maksaessaan. Lain esittäessä laskumallin käyttöönottoa perustellaan palvelukierron nopeutumisella ja sillä, että se samalla muuttaa verojärjestelmää tehokkaammaksi ja yksinkertaisemmaksi sekä vähentää vähennyksen aiheuttamaa hallinnollista työtä⁴⁵³. Laskumallin avulla pyritään toteuttamaan verotuksen reaaliaikaisuutta⁴⁵⁴. Samalla käytäntö lisää vähennyksen houkuttavuutta tukimuotona.

Verovähennyksen voi nykyisin saada ainoastaan laskumallia käyttämällä. Sitä ei voi enää vaatia tuloveroilmoituksessa, vaan oikeus vähennykseen menetetään, jos laskumallia ei sovelleta heti palvelua laskutettaessa. Kotitaloustyötä voidaan kuitenkin laskuttaa myös suoraan asiakkaalta ilman laskumallia, mikäli asiakas ei halua hyödyntää kotitalousvähennystä.⁴⁵⁵ Vähennyksen myöntämisen edellytyksenä

⁴⁵² Prop. 2020/21:1: 234–252; SOU 2020:5: 13–19.

⁴⁵³ Prop. 2008/09:77: 33.

⁴⁵⁴ Verotuksen reaaliaikaisuudella tarkoitetaan sitä, että verotus tapahtuu lähellä tulomuodostusta ja verotuki saadaan lähellä menon syntymistä.

⁴⁵⁵ SOU 2020:5: 53.

on vuoden 2020 alusta lähtien sähköinen maksu; käteisellä maksetun työn perusteella ei saa vähennystä⁴⁵⁶. Hakemusmenettely on määritelty erillisessä kotitalousvähennyksen verotusmenettelyä koskevassa laissa (HUSFL, lag om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete). Asiakkaalta saamansa suorituksen jälkeen palveluntuottaja jättää hakemuksen veroviranomaiselle sähköisesti. Hakemuksessa on eriteltävä työtuntien määrä ja kustannukset, sekä eroteltava vähennyskeltottomat kulut, kuten matka- ja tarvikekulut. Korvaus maksetaan palveluntuottajan pankkitilille. Sitä voidaan maksaa yhtä verovelvollista kohden enintään vuosittaisen maksimimäärän verran. Työn ostaja voi seurata käyttämänsä vähennyksen määrää Skatteverketin sähköisessä palvelussa. Palveluntuottajalle maksetun vähennyksen määrä (*premilinär skattereduktion*) ei kuitenkaan takaa verovelvolliselle vähennyksen saamista, vaan vähennys (*slutlig skattereduktion*) myönnetään vasta verovalmistelussa, mikäli kaikki vähennyksen edellytykset täyttyvät. Mahdollinen liikaa maksetun edun määrä tulee verovelvollisen maksettavaksi jäännösverona. Sähköinen laskumalli ei siis ota huomioon sitä, riittääkö tulojen perusteella määräytyvä vero vähennyksen saamiseen.⁴⁵⁷

Vähennyksen voi saada myös, jos maksaa palkkaa kotitaloustyötä tehneelle työntekijälle. Työntekijä ei silloin voi olla arvonlisäverovelvollinen kotitaloustyöstä. Työnantaja (vähennyksen saaja) saa vähentää työnantajamaksut, jotka kohdistuvat vähennyksen edellytykset täyttävään kotitalous- ja rakennustyöhön. Käytännössä työnantajamaksut kirjataan kuukausi-ilmoitukseen, mutta ne vähennetään tilityksestä, eikä niitä siis tarvitse maksaa.⁴⁵⁸ Työnantajan velvollisuus ennakonpidätykseen ja työnantajamaksujen maksamiseen alkaa vasta yli 10 000 kruunun vuosipalkan maksamisesta. Mikäli näitä maksuja ei makseta, ei vähennystä kotitaloustyön kustannuksista ole mahdollista saada, 1 000–9 999 kruunun suoritus-ten yhteydessä työnantaja voi kuitenkin sopia maksujen maksamisesta työntekijän kanssa, jolloin hänen on mahdollista myös hyödyntää vähennys.⁴⁵⁹

Edellä kuvatun laskumallin avulla on lisätty verojärjestelmän käytännöllisyyttä verovelvollisen näkökulmasta katsottuna. Oikeuskäytännön mukaan menettely on kuitenkin aiheuttanut ongelmia, kun Skatteverket on jostakin syystä evännyt verovelvollisen (ostajan) oikeuden verovähennykseen. Kiistanalaista on ollut, voidaanko palveluntuottajalle kuuluva osuus työkorvauksesta maksaa, vaikka ostajan

⁴⁵⁶ Prop. 2019/20:1: 208.

⁴⁵⁷ Skatteverket 2020a. Rot- och rutavdrag i deklarationen.

⁴⁵⁸ Skatteverket 2020b.

⁴⁵⁹ Skatteverket 2020b. Mikäli palkka on alle 1 000 kruunua, työntekijä huolehtii itse maksuista ja ilmoitusvelvollisuudesta. Mikäli palkka on 1000 kruunua tai yli, mutta alle 10 000 kruunua, tulee tehdä ilmoitus (*kontrollutgifter*) veroviranomaisille, mutta maksuja ei tarvitse maksaa. Vasta yli 10 000 kruunun vuosittaisesta palkkasummasta tulee pidättää ennakonpidätys ja maksaa työnantajamaksut.

vähennysoikeus on epäselvä. Palveluntuottajat ovat joutuneet hakemaan kiistanalaisissa tapauksissa saataviaan oikeusteitse, jolloin maksu luonnollisesti viivästyy.

Ruotsin korkeimman hallinto-oikeuden (HFD, Högsta förvaltningsdomstolen) ratkaisussa 2016 ref. 29 palveluntuottaja oli laskuttanut työkorvauksen asianmukaisesti asunnon useilta omistajilta, mutta kaikki laskut oli maksanut vain yksi omistajista. Ratkaisussa 2014 ref. 79 palveluntuottajan laskun oli puolestaan maksanut ostajien sijasta ostajien omistama yritys, jonka kirjanpitoon maksettu summa oli merkitty omistajien lainana. Ratkaisujen mukaan vähennyksen perusteena oleva ostajan maksuvaatimus täyttyy, kun verovelvollinen on saanut työstä laskun, vaikka laskun todellisuudessa olisikin maksanut joku toinen.

HFD 2016 ref. 29. Fråga om rätt till utbetalning enligt lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete när arbetet har betalats av annan än köparen.

HFD 2014 ref. 79. Fråga om utbetalning enligt lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete när ett bolag som köparna äger betalat arbetet.

Erityisesti ratkaisussa 2016 ref. 29 korostetaan, ettei lakitekstiä tule tulkita siten, että ostajan olisi vähennyksen saadakseen tullut maksaa lasku itse. Myöskään lain esityöt eivät tue senkaltaista tulkintaa. Edellytyksenä on ainoastaan, että maksu on suoritettu. Hallituksen esityksessä korostetaan, että palveluntuottajalle maksettavan kotitalousvähennyksen korvausosuuden maksamisen edellytyksenä on se, että verovelvollisella on ollut maksuja työkustannuksista. Hallituksen esityksessä otetaan esimerkiksi tilanne, jossa puoliset ovat yhdessä maksaneet laskut, jolloin he voivat tehdä yhteisen vähennyshakemuksen veroviranomaiselle. Hallituksen esityksessä korostetaan kuitenkin, että jäännösveron riski kasvaa, jos ennakollinen vähennys myönnetään eri henkilölle kuin sille, joka laskun on maksanut.⁴⁶⁰ Mikäli vähennystä ennakollisessa laskumenettelyssä muodostuu enemmän kuin vähennettävää veroa kokonaisuudessaan on, korjautuu verotus jäännösveron muodossa.

Vähennyksen edellytyksenä palveluntuottajan tulee olla merkitty ennakoperintärekisteriin (F-veroseteli⁴⁶¹). Tällä pyritään takaamaan se, että vähennyksellä ei tuettaisi sellaisia palveluntuottajia, jotka eivät hoida vero- ja työnantajavelvoitteitaan. Vähennys on mahdollista saada myös maksetun palkan perusteella, mikäli

⁴⁶⁰ Prop. 2008/09:77: 54–55.

⁴⁶¹ F-verosetelin omaava henkilö huolehtii itse veroistaan ja sosiaaliturvamaksuistaan. Palkansaajalla on A-veroseteli, jolloin palkasta on perittävä ennakonpidätys ja maksettava työnantajamaksut.

on palkkaa maksettu sellaisesta työstä, joka on vähennykseen oikeuttavaa. Vähennyksen perusteeksi hyväksytään palkan perusteella maksettujen työnantajamaksujen osuus, ei kuitenkaan – toisin kuin Suomessa – osuutta varsinaisesta palkasta.

5.2.2.3 Kotitaloustyö luontoisetuna

Poikkeavaa Suomen verotukseen nähden on myös se, että verovähennyksen saa myös siinä tapauksessa, että työntekijä saa työnantajaltaan kotitalous- tai rakennustyötä verotettavana *luontoisetuna*. Oheinen esimerkki osoittaa, kuinka kotitaloustyön vastaanottaminen luontoisetuna olisi ilman vähennystä työntekijälle huomattavasti epäedullisempää kuin palvelun hinnan suuruinen palkankorotus, jonka sitten itse voisi käyttää palvelun ostamiseen. Seuraava esimerkki on laadittu hallituksen esitykseen perustuen.⁴⁶²

Esimerkki. Kotitalouspalvelu maksaa Heidille 10 000 kruunua. Sen perusteella määräytyvä kotitalousvähennys on 50 % x 10 000 kruunua eli 5 000 kruunua. Mikäli Heidi saa lisää palkkaa 10 000 kruunua ja hänen veroprosenttikseen oletetaan 53 prosenttia, maksetaan summasta veroa 53 % x 10 000 eli 5 300 kruunua. Mikäli Heidi saa kotitalouspalvelun luontoisetuna, maksetaan siitä veron muodossa 5 300 kruunua – 5 000 kruunua eli 300 kruunua. Mikäli kotitalousvähennys on ulotettu myös luontoisetuna saatua kotitalouspalveluun, on yhtä edullista vastaanottaa kotitalouspalvelu luontoisetuna tai samansuuruisen palkanlisän avulla itse hankittuna. Mikäli luontoisetuna saatua kotitalouspalvelua ei hyväksyttäisi vähennyksen perusteeksi, maksaisi henkilö samasta palvelusta 5 300 kruunua.

Verovähennyksen ulottaminen luontoisetuna saatavaan kotitaloustyöhönkin muuttaa tilannetta siten, että annettaessa 10 000 kruunun luontoisedun saajalle verovähennys, joka on 50 prosenttia kotitaloustyön kustannuksista (5 000 kruunua), jää palvelun hinnaksi 300 kruunua, samoin kuin tilanteessa, jossa verovelvollinen hankkii kotitalouspalvelun itse. Näin ollen verotaakka on samansuuruisen riippumatta siitä, saadaanko kotitalouspalvelu luontoisetuna vai hankitaanko se itse samansuuruisen palkanlisän avulla.

Hallituksen esityksen mukaan verovähennyksen ulottaminen luontoisetunakin saadun kotitaloustyön kustannuksiin lisää verojärjestelmän yksinkertaisuutta, yhdenvertaisuutta ja neutraaliutta⁴⁶³. Säännös saattaa yhteiskunnallisesti lisätä luontoisetumuotoisten palveluiden kiinnostavuutta palkan lisänä. Luontoisetuna

⁴⁶² Prop. 2007/08:13: 12.

⁴⁶³ Prop. 2007/08:13: 15

annettu kotitaloustyö voi toimia työnantajalle rekrytointivalttina ja samalla antaa työntekijöille mahdollisuuden lisätä yhteiskunnallisesti tuottavaa työntekoaan. Toisaalta luontoisetuna annetun palvelun arvo on vähennyskelpoinen myös työnantajan tuloverotuksessa, kuten muutkin palkkauskulut. Työnantajalle maksuun tuleva tulovero siis vähenee luontoisedun antamisen perusteella aivan samoin kuin jos etu olisi annettu vain palkanlisänä.⁴⁶⁴

Myös luontoisetuna saatavan kotitalous- ja rakennustyön osalta verovelvollinen saa veroedun heti käyttöönsä. Verovelvollisen työnantaja ottaa vähennyksen huomioon jo ennakonpidätystä laskiessaan. Verovelvollisen ennakonpidätystä vähennetään 30 tai 50 prosenttia luontoisedun arvosta, kuitenkin korkeintaan 50 000 kruunua vuodessa. Laskelmaan vaikuttaa myös se, onko kyse kuukausittain annettavasta vai kertaluonteisesta luontoisedusta.⁴⁶⁵

Vaikka kotitaloustyö saadaan luontoisetuna työnantajalta, ei se poista verovelvollisen vastuuta ja todistustaakkaa siitä, että työn suorittajaa koskevat vaatimukset, kuten F-veroseteli, toteutuvat. Voidaan ajatella, että verovelvollisella on joka tapauksessa kiinnostusta olla selvillä siitä, kuka tai millainen yritys tekee työtä hänen kodissaan, joten hänen lienee mahdollista selvittää työn suorittajaa koskevien vaatimusten toteutuminen.⁴⁶⁶

Koska kotitalousvähennys on ulotettu Ruotsissa myös luontoisetuna saatavaan palveluun, muodostuu verotus samansuuruiseksi kuin itse ostetun palvelun perusteella myönnetyn vähennyksen myötä. Ilman vähennystä ei kuitenkaan kenenkään kannattaisi vastaanottaa kotitaloustyötä luontoisetuna, joten järjestely lisää verotuksen neutraalisuutta ja yhdenvertaisuutta. Työntekijälle järjestely antaa mahdollisuuden käyttää työnantajan luontoisetumahdollisuutta hyväkseen. Järjestely myös mahdollistaa veroedun saamisen reaaliaikaisesti.

5.2.2.4 Husavdraget ETA-alueella

IL:n 67 luvun 14 §:n mukaisesti ruotsalaisen kotitalousvähennyksen voi saada työstä, joka on tehty Ruotsissa tai ETA-alueella. Mikäli työ on tehty Ruotsissa, tulee työn suorittajalla olla F-veroseteli (*F-skattsedel*) tai A-vero (*A-skatt*) Ruotsissa. Mikäli työ tehdään muualla kuin Ruotsissa, tulee työnsuorittajan olla merkitty ruotsalaista rekisteriä vastaavaan enakkoperintärekisteriin omassa maas-

⁴⁶⁴ Prop. 2007/08:13: 13.

⁴⁶⁵ Skatteverket 2020a. Så här fungerar rot- och rutavdraget. Rot- och rutarbete som förmån.

⁴⁶⁶ Prop. 2007/08:13: 18–19.

saan. Samanlainen verotusmenettely kuin Ruotsissa pätee myös ulkomailla suoritettuun työhön: palveluntuottaja voi hakea vähennyksen osuuden suoraan Ruotsin veroviranomaiselta. Mikäli palveluntarjoajalla on sähköinen ID-varmennetunnus Ruotsista tai muusta maasta, se voi ilmoittaa ja hakea vähennyksen Skatteverketin sähköisessä palvelussa. Niille, joilla ei ole sähköistä varmennetta, on oma erillinen sähköinen palvelunsa.⁴⁶⁷

Ruotsin kotitalousvähennystä ei ole isovanhempien kodissa tehdyn työn osalta ulotettu koko ETA-alueelle. Jotta isovanhempien kodissa tehdystä työstä voi saada vähennyksen, on isovanhempien asuttava Ruotsissa IL:n 67 luvun 15 §:n mukaan. Tutkimuskirjallisuudesta ei löydy selitystä tai perusteluja tälle yksityiskohdalle, mutta herää epäily, kestäisikö tämä laajempaa EU-oikeudellista tarkastelua.

5.2.3 Ruotsin vähennyksestä

Myös Ruotsissa kotitalousvähennys on laaja vähennys, joka kattaa paljon kotitalous- ja rakennustyötä. Vähennyksen saa jo palvelua hankkiessaan laskumallin avulla. Vähennyksen määrä korjautuu kuitenkin lopullisessa verotuksessa. Lisäksi vähennyksen voi saada luontoisetuna saadun palvelun perusteella. Vähennyksen tavoitteina Ruotsissa ovat korostuneet tasa-arvokysymykset, pienten lasten ja vanhusten hoito sekä naisten mahdollisuus työssäkäyntiin ja kokoaikatyöhön. Vähennykselle hyväksytyt uudet soveltamisalueet ja enimmäismäärän kasvattaminen tuovat vähennykselle uusia tavoitteita, joista esimerkkinä kiertotalouden tukeminen ja ekologisuus. Ajattelua, jonka mukaan mieluummin korjataan ja uusiokäytetään vanhaa kuin hankitaan uutta, pyritään tukemaan verotuen avulla. Ruotsin vähennys poikkeaa Suomen vähennyksestä erityisesti verotusmenettelyn osalta. Ruotsin laskumalli reaaliaikaistaa verotuen saamista. Veroedun saaminen myös luontoisetuna tuotetusta kotitaloustyöstä lisää verotuen oikeudenmukaisuutta ja soveltamismahdollisuuksia. Joiltakin osin Ruotsin verotuki on kuitenkin Suomen tukea rajatumpi. Rakennustyöstä saadun vähennyksen vaikutus luovutusvoiton laskentaan kaventaa verohyödyn maksimoinnin mahdollisuuksia asuntoa myytessä remontoinnin jälkeen. Kaikkein uusimmat laajennukset kotitalousvähennyksen soveltamisalaan tuovat vähennyksen tavoitteisiin uuden ulottuvuuden: kiertotalouden ja ekologisuuden edistämisen.

⁴⁶⁷ Skatteverket 2020f. Rot och rut utan svensk e-legitimation.

6 KODIN VEROTUKIEN LASKENTA JA VAIKUTUKSET

6.1 Verotukien vaikutusten tutkiminen

Tässä luvussa tutkitaan kodin verotukien laskentaa ja vaikutuksia. Tarkastelussa kiinnitetään huomiota verotukien taloudellisiin vaikutuksiin, joita tarkastellaan muun muassa VM:n raporttien avulla. Oman asunnon luovutusvoiton erilainen verokohtelu Suomessa ja Ruotsissa tuottaa erilaisen verokertymän. Veron maksun realisoituminen pitkällä tulevaisuudessa lieventää Ruotsissakin merkittävästi oman asunnon luovutusvoiton verotuksen ankaruutta, vaikka suoranaista verovapautta ei lainsäädännössä tunnetakaan. Veronmaksun lykkäys saattaa kuitenkin lisätä iäkkäiden veronmaksajien ja kuolinpesien verotaakkaa. Kotitalousvähennyksen vaikutuksista on saatavilla paljon tietoa. Vähennystä tutkitaan verotulon menetyksen näkökulmasta, mutta myös vähennyksen työllisyysvaikutuksia ja vaikutuksia harmaaseen talouteen käsitellään. Samoin tarkastellaan myös korkovähennyksen vaikutuksia kotitalouksien velkaantumiseen ja asuntotulon verovapauden vaikutuksia ja laskentaa sekä samassa yhteydessä verotukiraportoinnin erilaisia painotuksia Suomessa ja Ruotsissa. Verotukien vaikutusten tutkimisessä apuna käytetään tavoitemallia.

6.2 Oman asunnon luovutusvoiton verokohtelu

Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus on laskettu VM raportteihin arvioimalla kiinteistöjen ja asunto-osakkeiden myyntihinnat kiinteistöjen kauppahintatietojen ja Verohallinnon rekisterien perusteella. Tilastojen puutteellisuuden vuoksi arviointia on jouduttu tekemään karkeasti. Hankintamenoksi on oletettu 40 prosenttia, ja saatuun myyntivoittoon on sovellettu pääomatuloveroprosenttia. Arvio verotuesta on suuruusluokka-arvio.⁴⁶⁸ Laskelmien perusteella oman asunnon luovutusvoiton verovapaus aiheuttaa nykyään arviolta 1 500 miljoonan euron verotulon menetyksen vuosittain. Tämä on noin 5 prosenttia verotukien kokonaismäärästä. (Taulukko 1, Luku 1.1.)

Oman asunnon luovutusvoiton verovapauden vaikutukset voidaan jakaa pää- ja sivuvaikutuksiin siten, että tarkastellaan verotuen vaikutuksia asuntomarkkinoilla ja vaikutuksia muualla. Yksittäisen kotitalouden kannalta verotuki helpottaa asunnon vaihtamista pienemmästä suurempaan tai suuremmasta pienempään taikka muuttamista paikkakunnalta toiselle. Lisäksi se väistämättä lisää ihmisten halukkuutta valita asunnokseen omistusasunto asumismuodon välittömien veroetujen

⁴⁶⁸ Kröger & Rauhanen 2010: 61.

vuoksi. Asuinpaikan ja asunnon vaihtamisen helpottuminen heijastuu myös työmarkkinoille. Se ainakin teoreettisesti helpottaa työn perässä liikkumista, jolloin työn vastaanottamisen pitäisi helpottua. Nämä vaikutukset työttömyyteen ovat kuitenkin monimutkaisempia, ja tutkimuksissa on saatu myös päinvastaisia tutkimustuloksia, joiden mukaan omistusasumisella ja työttömyydellä olisi yhteyttä toisiinsa. Tämä yhteys ei ole välttämättä kausaalinen, vaan omistusasuminen vaikuttaa välillisesti niin, että työmahdollisuudet omistusasumisalueilla ja niiden välittömässä läheisyydessä usein heikkenevät. Aukkaiden pitää työllistyäkseen nähdä vaivaa esimerkiksi kulkemalla pidempiä työmatkoja.⁴⁶⁹

Nykymuotoisena verotuki mahdollistaa verottoman hyödyn tavoittelun. Se antaa mahdollisuuden tavoitella asunnon hinnannousua joko rakennuttamalla tai ostamalla sopivan edullisesti ja remontoimalla. Muutaman vuoden asumisen jälkeen asunto voidaan suotuisissa olosuhteissa myydä voitollisesti ja verotuen ansiosta verovapaasti. Voiton toteutuminen edellyttää tietenkin kaikella tavalla edullisia olosuhteita ja hintasuhdanteiden suotuisuutta. KHO:n ratkaisu 2014:200 lähes-tulkoon poisti ”kirvesmiestapaukset” verotuksesta, koska ratkaisussa todetaan, että toistuville itserakennettujen asuntojen myynnille ei voida keinotekoisesti asettaa sellaista määrää, jossa toiminta automaattisesti muuttuisi elinkeinoverotuksen alaiseksi eikä tuloverotuksen alaista oman asunnon luovutusvoiton verovapautta enää voitaisi soveltaa. Tämä tulkinta avaa luonnollisesti mahdollisuuden verovapaan voiton tavoitteluun kohdistamalla omaa työtä oman kodin rakentamiseen ja kunnostamiseen. Rajana toiminnan laajuudelle kuitenkin on, että toiminta ei saa täyttää elinkeinotoiminnan tunnusmerkkejä.

Kuviossa 3 esitetään oman asunnon luovutusvoiton verovapauden vaikutuksia tavoitemallin avulla ryhmiteltynä myönteisiin ja kielteisiin vaikutuksiin asunto-markkinoilla ja muualla. Asumisen varmuus ja pysyvyys luo myös pohjaa hyvinvoinnille. Omistusasujilla on vuokra-asujia suurempi intressi panostaa asunnon kunnostamiseen ja elinympäristön kuntoon. Siitä huolimatta omistusasumisen yhteydessä on myös taloudellisten ongelmien ja omaisuuden arvonlaskun riski, jos elämäntilanteet muuttuvat.

⁴⁶⁹ de Graaff, van Leuvensteijn & van Ewijk (2009) sekä van Leuvensteijn & Koning (2009). Teoksessa: van Ewijk & Leuvensteijn 2009: 43–51; 57; 187–188.



Kuvio 5. Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus tavoitemallin avulla kuvattuna.

Asuntopoliittisten verotukien vaikutukset kietoutuvat tiukasti muihinkin asuntopoliittisiin toimenpiteisiin, kuten asuntorakentamiseen liittyviin suoriin tukiin. Verotuksen vaikutuksia ei siis voida kokonaan erottaa muista asuntopoliittisista toimenpiteistä. Omistusasumisen tukeminen saattaa johtaa omistusasumisen lisääntymiseen, vaikka pienituloisille maksettava asumistuki kannustaa vuokra-asumiseen. Omistusasunnot voivat olla entistä suurempia ja kalliimpia helpon rahoituksen ansiosta. Tämä saattaa turhaan johtaa kotitalouksien velkaantumiseen. Aivan viime vuosina tosin on ollut jälleen nähtävissä suuntausta pienempiin asuntoihin. Kaupungeissa rakennetaan yhä enemmän ja enemmän yksiöitä, joiden kysyntä on kasvanut; yhä useammat asuvat yksin. Pientaloasuntojen keskimääräinen koko on pienentynyt noin 8,5 prosenttia vuodesta 2000 vuoteen 2017. Laskeva trendi on näkynyt erityisesti vuoden 2014 jälkeen.⁴⁷⁰ Vuoden 2021 tammikuussa aloitettujen asuinrakennusten keskimääräinen pinta-ala oli enää noin 76 neliometriä, kun se vastaavana ajankohtana 10 vuotta aiemmin vuonna 2011 oli noin 112 neliometriä.⁴⁷¹

⁴⁷⁰ Lahtinen 2018.

⁴⁷¹ SVT 2021b.

Asuntovarallisuuden suuri osuus sijoitusvarallisuudesta vaikeuttaa myös sijoitusten hajauttamista. Koska asuntovarallisuus on suhdanneherkkää ja riskipitoista, ei sen lisäksi ole järkevää sijoittaa muuta varallisuutta esimerkiksi osakkeisiin, vaan järkevintä olisi asuntovarallisuuden lisäksi sijoittaa ainoastaan korkomarkkinoille.⁴⁷² Näin ollen tämänhetkinen verotuskäytäntö vähentää kotitalouksien halukkuutta sijoittaa osakemarkkinoille ja vinouttaa kotitalouksien sijoitusportfolion sisältöä.

Helpohko asuntolainan saanti toisaalta auttaa pääsemään kiinni omaan asuntoon melko pienelläkin alkupääomalla. Mutta toisaalta asunnon hinnan lasku muodostaa riskin siinä tapauksessa, että asunto jouduttaisiin yllättäen myymään. Silloin asunnosta saatava markkinahinta ei ehkä riittäisikään kattamaan koko asuntolainaa, vaan aiempaa lainaa voisi jäädä maksettavaksi vielä asunnon myymisen jälkeen. Asuntojen hinnanlaskun riski on suuri syrjäisillä muuttotappiopaikkakunnilla, kun taas Helsingin seudulla hinnanlasku ei ole kovin todennäköistä. Aluepoliittisesti tämä voi luoda epätasa-arvoa.

Luovutusvoittoveron lykkäyksenkin tavoitteena Ruotsissa on helpottaa asunnonvaihtamista ja sillä tavalla lisätä työvoiman liikkuvuutta. Yhteiskunnallisesti ajatellen veron lykkäys hyvistä vaikutuksistaan huolimatta vähentää verotuottoja ja saa aikaan verotuksen monimutkaistumista, kun lykkäysten yhteenlaskettu määrä suurenee ja veron realisoituminen venyy ja muuttuu epävarmemmaksi. Lisäksi rahan arvon muuttuminen pienentää tulevaisuudessa saatavaa verokertymää niin, että käytännössä omasta asunnosta saadun luovutusvoiton verotus on huomattavasti normaaliverokantaa lievempää. Esimerkiksi jos 100 000 kruunun luovutusvoitosta määrättävä vero 22 000 kruunua maksetaan 10 vuoden kuluttua, on maksettavan veron nykyarvo vain 13 506 kruunua 5 prosentin korkotasolla lasketuna⁴⁷³. Samaan lopputulokseen päästäisiin myös verottamalla oman asunnon luovutusvoittoa vastaavasti pienemmällä verokannalla, tässä tapauksessa 13,5 prosentilla.⁴⁷⁴ Todellisuudessaan aikajänne voi olla huomattavasti kymmentä vuotta pidempikin.

Lykkäys hyödyttää asunnon myyjää eniten siinä tapauksessa, että hankitaan tilalle uusi, kalliimpi asunto. Halvempaan asuntoon siirryttäessä luovutusvoittovero tulee maksuun siltä osin kuin voittoa ei sijoiteta uuteen asuntoon. Lykkäyksen avulla

⁴⁷² Hyytinen, Johansson & Määttänen 2006: 61–65.

⁴⁷³ $22\ 000\ \text{SEK} \times (1,05)^{-10} = 13\ 506\ \text{SEK}$

⁴⁷⁴ RiR 2009:3: 19–20; 62–63.

toteutettava lukkiutumisvaikutuksen hillitseminen onnistuu siis parhaiten kal-
liimpaan asuntoon muutettaessa.⁴⁷⁵ Ruotsin nykykäytäntö, jossa luovutusvoitto-
vero tulee maksettavaksi uuden asunnon hinnan ylittävästä luovutusvoiton mää-
rystä, saattaa vähentää halukkuutta muuttaa pienempään ja edullisempaan asun-
toon. Se vaikuttaa myös halukkuuteen siirtyä vuokra-asuntoon, kun samalla
aiempi lykkäys tuloutuisi ja luovutusvoittovero tulisi maksuun.

Lykkäysaika on teoriassa rajoittamaton ensimmäisen asunnon luovutuksesta vii-
meisen asunnon luovutukseen. Usein lykkäys voi jäädä kuolinpesän maksetta-
vaksi. Lukkiutumisvaikutusta voi esiintyä myös, jos iäkäs henkilö ei enää tervey-
tensä vuoksi selviä kotona vaan joutuu muuttamaan palveluasuntoon; palvelu-
asunnot ovat vuokra-asuntoja. Aiempaa omistusasuntoa ei kannata myydä omis-
tajan elinaikana, koska myynti tulouttaisi aiemman lykkäyksen ja realisoisi mah-
dollisen uudenkin luovutusvoiton. Asunto voi jäädä tyhjäksi useiksi vuosiksi. Mi-
käli aiemmat myynnit ovat olleet voitollisia, voi kuolinpesälle tulla maksuun suu-
rikin luovutusvoittovero. Suomessa käytäntö on vastaavassa tilanteessa erilainen.
Palvelutaloon muuttaneen kannattaa myydä vanha asuntonsa, koska myynti on
hänelle verovapaa. Suomessa voidaan joka tapauksessa selvittää pienemmillä vero-
seuraamuksilla myös kuolinpesän myydessä asunnon. Mikäli asunto on perunkir-
joituksessa arvostettu lähelle asunnon todellista myyntihintaa, ei luovutusvoitto-
veroa tule maksuun välttämättä lainkaan.

6.3 Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus

Varainsiirtoverotuksen normipohjaksi luetaan kaikki vastikkeelliset omistuksen
siirrot. Myös kiinteistöjen ja arvopapereiden luovutusten erilaiset verokannat kuu-
luvut veropohjaan.⁴⁷⁶ Ensiasunnon ostajan varainsiirtoverovapaus on varainsiir-
toverotuksen verotuki, ja sen suuruus on noin 125 miljoonaa euroa vuonna 2021
(Taulukko 1, Luku 1.1). Sen osuus verotukien kokonaisuudesta on noin 0,4 prosen-
tin luokkaa. Varainsiirtoveron avulla kerätään vuosittain arviolta 780 miljoonaa
euroa verotuloja valtion kassaan⁴⁷⁷. Varainsiirtoveron tarkoitus on puhtaasti fis-
kaalinen. Vero kohdistuu erilaisiin omaisuuden siirtoihin, transaktioihin, joissa
omaisuus vaihtaa omistajaansa. Ensiasunnon ostaja on kohtuullisuus- ja asunto-
poliittisten syiden vuoksi haluttu vapauttaa varainsiirtoveron maksamisesta.

Vuosien 2006–2016 muuttotilastojen mukaan vuoden 2013 maaliskuussa voi-
maantullut varainsiirtoveron lakimuutos olisi pienentänyt muuttoalttiutta noin 4

⁴⁷⁵ RiR 2009:3: 54–55

⁴⁷⁶ Kröger & Rauhanen 2010. Yhteenveto. VM raportti 2021: 23.

⁴⁷⁷ VM 2021a.

prosentilla, kun koeryhmänä käytettiin kaikkia asunto-osakeyhtiömuotoisia asuntoja, ja noin 10 prosentilla, kun koeryhmä rajattiin kattamaan vain rivitaloissa ja asunto-osakeyhtiömuotoisissa omakotitaloissa asuvat omistusasujat. Muuttohalukkuuden muutoksen nähtiin heijastuvan sekä maakuntien sisäisiin että maakuntien välisiin muuttoihin, joten sillä arvioitiin olevan vaikutusta myös työmarkkinoiden toimintaan.

Tutkimuksessa tarkasteltiin muuttoja ennen ja jälkeen verouudistuksen. Osakeasunnot muodostivat koeryhmän ja omistusasunnot kontrolliryhmän. Tutkimuksessa oletettiin, että omistusasuntoihin ja osakehuoneistoihin tapahtuvien muuttojen määrät kehittyisivät samalla tavoin, jos verouudistusta ei olisi tehty. Lisäksi oletettiin, että osakehuoneistojen veromuutos ei vaikuttaisi omistusasuntoihin tapahtuvien muuttojen määrään. Tutkimustulosten valossa vaikuttaisi siltä, että osakehuoneistoihin kohdistuva muuttoalttius olisi jäänyt aiempaa alhaisemmalle tasolle usean vuoden ajalla veromuutoksen jälkeen. Näiden tulosten perusteella tutkimuksessa todettiin edelleen, että muuttoalttiuden vähentyessä entistä useampi henkilö tai perhe asui verouudistuksen jälkeen tarpeisiinsa nähden epäsovivassa – liian pienessä, liian suuressa tai sijainniltaan epäsovivassa – asunnossa.⁴⁷⁸

6.4 Asuntovelkojen korkovähennys

Asuntovelkojen korkovähennyksen aiheuttaman verotulon menetyksen arvioidaan olevan noin 25 miljoonaa euroa vuonna 2021 ja 15 miljoonaa euroa vuonna 2022. Se on reilun 1 prosenttia verotukien kokonaismäärästä. Vähennysoikeuden asteittainen rajoittaminen vuoden 2012 jälkeen on luonnollisesti vähentänyt verotulon menetyksen määrää. Vuonna 2021 asuntolainojen koroista on vähennyskelpoista enää vain 10 prosenttia ja 5 prosenttia vuonna 2022. Vuonna 2023 asuntolainojen korkojen vähennysoikeus päättyy.

Asuntovelkojen korkovähennys on tehty pääomatulosta, mutta alijäämähyvityksen avulla siitä ovat voineet hyötyä myös sellaiset henkilöt, joilla ei ole riittävästi tai lainkaan pääomatuloa vähennyksen tekemiseen. Verosta vähennettävä alijäämähyvitys sisältyy VM:n raporttoimaan korkovähennyksen verotuen määrään. Verohallinto tilastoi verosta vähennetyt alijäämähyvityksen erillisenä eränä. Asuntovelkojen korkovähennyksen verotuen laskennassa huomioidaan varsinaisen korkovähennyksen lisäksi vähennyksen johdosta tehtävä alijäämähyvitys. Verotuen laskennassa poistetaan kuvitteellisesti korkovähennys ja alijäämähyvitys ja verrataan verokertymää todelliseen vähennysten aikaiseen verokertymään. Erotus

⁴⁷⁸ Eerola, Harjunen, Lyytikäinen, Saarimaa 2018a: 1, 2018b tiivistelmä sekä 2019 abstract.

on verotukea. Määrityksessä on käytetty apuna TUJA-mikrosimulointimallia. Vuonna 2021 verotuen arvioidaan olevan 25 miljoonaa euroa.⁴⁷⁹ Alijäämähyvityksestä viimeisimmät Verohallinnolta saatavat tiedot ovat vuodelta 2019, jolloin vähennyskelpoisia asuntolainan korkoja tilastoitiin 187 miljoonaa euroa ja ensiasuntovelan korkoja 26 miljoonaa euroa. Verosta vähennettyä alijäämähyvitystä puolestaan tilastoitiin 80 miljoonaa euroa. Alijäämähyvityksen määrä on suurempi kuin VM:n tilastoima verotuen kokonaismäärä (70 miljoonaa euroa vuonna 2019). Alijäämähyvitys sisältää asuntovelkojen korkojen lisäksi myös muita eriä. Lähelle nollassa laskenut korkotaso on pienentänyt viime vuosina verotuen merkitystä oleellisesti. (Taulukot 1 ja 2, Luku 1.1.)

Korkojen laaja vähennysoikeus on saattanut hämärtää kotitalouksien käsityksiä lainarahoituksen riskeistä. Rahoituslaitosten lainatuotteissa on perinteisesti ollut pitkä maksuaika ja vain pienehkö alkupääoman vaatimus ennen lainansaantia. Asuntolainoja on markkinoitu verovähennysoikeuden avulla. Kotitaloudet ovat velkaantuneet, ja koska asuntolainat ovat olleet hyvin pitkiä, jopa yli 20 vuoden maksuajalla, ovat ihmiset saattaneet maksaa asuntolainaa lähelle eläkeikänsä. Pitkän laina-ajan seurauksena lainanhoitomenot kasvavat ja alkuperäinen velkاپääoma kertautuu. Erityisen merkittävää on, millaiset ovat lainan takaisinmaksuehdot ja kuinka helppoa asiakkaan on maksaa lainansa kokonaisuudessaan pois tai korvata lainansa uudella parempiehtoisella lainalla.⁴⁸⁰ Viime vuosina on ilmaantunut rahoituslaitoksia, jotka aktiivisesti markkinoivat myös vanhojen lainojen yhdistämistä ja korvaamista uusilla parempiehtoisilla lainoilla sekä lainojen kilpailuttamista. Asiakkaiden halukkuus aktiiviseen lainanhoitoon kuitenkin vaihtelee, eivätkä kaikki ole kiinnostuneita lainatarjousten pyytämisestä ja vertailusta.

Kotitalouksien velkaantumisasaste eli velkojen suhde kotitalouden käytettävissä oleviin rahatuloihin on noussut 2000-luvulla. Vuoden 2021 ensimmäisellä neljänneksellä velkaantumisasaste kaikki velkaiset kotitaloudet huomioiden oli 133,6 prosenttia, kun se vielä vuonna 2000 oli 67,5 prosenttia⁴⁸¹. Edelleen kaikki velkaiset

⁴⁷⁹ Kröger & Rauhanen 2010: 71; VM raportti 2020: 7. Ruotsissa puolestaan ajatellaan, että asuntovelkojen korkovähennys (*ränteutgifter för egna hem*) ei olisikaan kokonaan verotukea, vaan verotukea olisi ainoastaan se osuus, joka kohdistuu asuntotulon siihen osaan, jota ei veroteta kiinteistöverona. Laskentaa ei kuitenkaan ole Ruotsissa toteutettu. Skr. 2020/21:98: 24, 45–46.

⁴⁸⁰ Hyttinen, Johansson & Määttänen 2006: 61–65.

⁴⁸¹ SVT 2021e. Velkaantumisasasteen kohoamisen ajatellaan usein olevan kansantaloudellinen riski. On kuitenkin huomioitava, että 250 prosentin velkaantumisasaste muodostuu jo esimerkiksi tilanteessa, jossa molemmat puoliset ansaitsevat 25 000 vuodessa ja heillä on 125 000 euron yhteinen asuntolaina. $125\,000 \text{ eur} / 2 \times 25\,000 \text{ eur} \times 100 \% = 250 \%$. Hankalaksi tilanne muodostuu todennäköisesti vasta, jos toinen puolisoista jää työttömäksi tai sairastuu taikka jos perheellä on lisäksi kulutusluottoja tai pikavippejä.

kotitaloudet huomioiden vuosituhanen alussa (vuonna 2002) 62 prosentilla kotitalouksista oli velkaa yli vuositulojensa verran ja vajaalla 13 prosentilla yli kolme kertaa vuositulojensa verran. Vuonna 2019 sellaisia kotitalouksia, joilla oli velkaa yli kolme kertaa vuositulojensa verran, oli noin 16 prosenttia.⁴⁸² Varallisuustutkimuksen mukaan asuntovelan suhde vakituisen asunnon arvoon oli vuonna 2019 keskimäärin 46,7 prosenttia (mediaani), kun huomioitiin kaikki velkaiset kotitaloudet. Keskimääräinen asuntovelan suuruus vuonna 2020 yhtä kotitaloutta kohden oli noin 106 120 euroa ja keskimääräinen asuntovelan korko noin 920 euroa vuodessa.⁴⁸³ Yksityishenkilöiden ja kotitalouksien velkaantumiskehityksen hillitsemiseksi on harkittu enimmäisvelkasuhteen rajoittamista. Säännön perusteella kotitalouksien velkojen määrä rajoitettaisiin esimerkiksi 450 prosenttiin kotitalouden vuosituloista. Tiedot edellisen vuoden bruttotuloista saataisiin tulorekisteristä. Säännös rajoittaisi luotonmyöntäjiä, jotka eivät säännön voimassaollessa saisi myöntää luottoja, joissa määritelty enimmäisvelkasuhde ylittyisi. Samassa yhteydessä on ehdotettu lainan takaisinmaksuajan rajoittamista esimerkiksi 25 vuoteen.⁴⁸⁴

Asuntovelkojen korot on jo vuosikymmenien ajan voitu kokonaan tai osittain verotuksessa. Se on vaikuttanut kauaskantoisesti Suomen asuntomarkkinoihin ja siihen, millaisissa asunnoissa yleensä asutaan. Yhteiskunnassamme omistusasumisen arvostus on korkea. Monet pyrkivät hankkimaan omistusasunnon ja myöhemmin he haluavat pitää hyvää huolta asunnostaan ja sen lähiympäristöstä. Tietenkin asioilla on negatiivisiakin vaikutuksia, kuten tässä tapauksessa mahdollinen ylivelkaantuminen ja lukkiutumisvaikutus, mahdolliset työllisyysvaikutukset sekä verotuen mahdollinen kapitalisoituminen asuntojen hintoihin. Seuraava kuvio havainnollistaa korkovähennyksen tavoitteita ja vaikutuksia.

⁴⁸² SVT 2021c; SVT 2021d.

⁴⁸³ SVT 2021f; 2021d.

⁴⁸⁴ VM 2019: 88–98.



Kuvio 6. Asuntovelkojen korkovähennyksen tavoitteet ja vaikutukset.

6.5 Asuntotulon verovapaus

Asuntotulon verotuksesta luopumisen jälkeen verovapaudesta aiheutuvaa laskennallista verotukea on alettu tilastoida. Asuntotulo voidaan määrittää usealla vaihtoehtoisella tavalla. Ensimmäinen malli vastaa aiemman lain mukaista tuotto prosenttijärjestelmää ja perustuu asunnon arvon laskennalliseen tuottoon, joka voi olla sopimuksenvaraisesti määritelty vakioprosenttiosuus tai perustua riskittömään tuotto-oletukseen, jonka sijoitukselleen saisi vaihtoehtoisessa sijoituskohteessa. Asunnon arvona puolestaan voidaan käyttää joko asunnon verotusarvoa tai asunnon käypää hintaa. Toinen asuntotulon laskentamalli perustuu siihen vuokramenoon, joka asunnosta tulisi maksettavaksi, mikäli se olisi vuokrattu. Laskennallisen tuoton mallia (tuotto prosenttijärjestelmä) on hyödynnetty verotuksessa silloin kun asuntotuloa on verotettu. Tilastokeskuksen tulonjakotilastossa ilmoitetaan vuosittain nettoasuntotulo (nettoasuntovuokra), jonka määrittämiseen on käytetty vuokratilastosta saatua laskennallista vuokraa. Tämän nettoasuntotulon perusteella VM puolestaan tilastoi verotulon menetyksen, jonka vuonna 2021 arvioidaan olevan noin 4,1 miljardia euroa. (Taulukko 1, Luku 1.1.) Nettovuokraan

perustuva verotuen laskentatapa ei kuitenkaan kuvaa sellaisen verotulon määrää, joka verotuksella olisi toisenlaisten säännösten voimassaollessa mahdollista kerätä.

Kun asuntotuloa verotettiin, oli verotus tarkoituksellisesti suunnattu tavanomaisen asumistason selvästi ylittäviin asuntoihin tai asumistasosta riippumatta verovelvollisen käytössä oleviin muihin asuntoihin eli vapaa-ajanasuntoihin, kesähuviloihin ja kakkosasuntoihin. Oman vakituisen asunnon asuntotuloa verotettiin vain siltä osin kuin asunto oli erityisen arvokas. Verotus kohdistui vapaaosan ylittävään osaan asunnon verotusarvosta, ja sen katsottiin vastaavan asuntoon sijoitetun pääoman tuottoa. Tällaisia normaalia huomattavasti tasokkaampia asuntoja katsottiin olevan vain noin 1–2 prosenttia kaikista asunnoista.⁴⁸⁵ Normaalinta-osaista vakituista asumista ei siis lain ja sen esitöiden mukaan ollut tarkoitukseen verottaa. Asuntotulon vapaaosaa korotettiin säännöllisesti 1990-luvun vaihteeseen saakka, joskaan vapaaosa ei täysin pysynyt asuntojen hintojen kiivaan nousutahdin mukana, vaan asuntotulon verotus tuotti veronsaajille varsin mukavasti.⁴⁸⁶

Koska oma asunto voidaan tulkita verovelvollisen perustarpeeksi, voidaan komiteamietinnön mukaan asuntotulon verottomuus vapaaosan osalta tulkita eräänlaiseksi ”perusvähennykseksi”. Nykyinen nettoasuntotuloon perustuva verotuen laskentatapa ei myöskään huomioi tätä asunnon vapaaosaa, jonka tarkoituksena oli varmistaa kaikille välttämättömän asumistason saavuttaminen ilman veroseuraamuksia. Ennen asuntotulon verotuksen poistamista useat verotuksen uudistamista arvioineet toimikunnat olivat antaneet lausuntonsa asuntotulon verotuksen uudistamisesta ja verotuksen neutraalisuutta ja yhdenmukaisuutta korostaen esittäneet, että asuntotulon verotus tulisi säilyttää ja sen perusteita tulisi kehittää vastaamaan asuntojen todellisia arvoja muun muassa määräraikaisten indeksitarkistusten avulla. Lisäksi oli huomioitu, että muiden sijoituskohteiden verovapauksien kaventaminen ja mahdollinen samanaikainen asuntotulon verotuksen poistaminen olisivat omiaan ylikorostamaan oman vakituisen asunnon mahdollista sijoitusluonnetta.⁴⁸⁷

Asuntotulon verottamisen ei katsottu vastaavan 1990-luvun veropoliittisia päämääriä. Verotuksen perusteiden ymmärtämisen voidaan katsoa olevan oleellinen osa hyvää verojärjestelmää, ja asuntotulon kohdalla veroperusteiden ymmärtäminen on erityisen haasteellista. Säädöksillä ei saavutettu neutraalisuuden ja tasa-

⁴⁸⁵ HE 238/1972 vp: 2.

⁴⁸⁶ KM 1989:2: 13–15. Verotulon määrä oli 280 miljoonaa markkaa vuonna 1989.

⁴⁸⁷ KM 1989:2: 15–17.

puolisuuden periaatteita pääosin siksi, että veroa kertyi vain vähän. Verouudistusta perusteltiin sillä, että vaikka asuntotulon verottaminen ajatuksellisesti loisi-kin neutraalimman verojärjestelmän, niin silloisen kaltainen erittäin lievä asuntotulon verottaminen ei toteuttanut tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden periaatteita.⁴⁸⁸ Onhan selvää, että ison ja kalliinkin asunnon ostaminen kodiksi voisi sijoitusmielessä houkuttaa, jos sen tuotosta ei tarvitse maksaa veroja samalla tavalla kuin esimerkiksi osinkotuloista. Normaalihintaisenkin asunnon hankkiminen muodostaa nykypäivänäkin eräänlaisen sijoituspäätöksen ja osoittaa säästä-mishalua eli halua maksaa lainanlyhennyksiä ja kartuttaa siinä yhteydessä omaa varallisuuttaan.

Asuntotulon verovapauden aiheuttama verotuki lasketaan Ruotsissa siten, että lasketaan oman asunnon 2 prosentin laskennallisen tuoton aiheuttama laskennallinen pääomatulovero (verokanta 22 %) ja vähennetään siitä kiinteistövero ilman alennuksia. Verotueksi ymmärretään pääomatuloveron ja kiinteistöveron erotus.⁴⁸⁹ Jos Suomessakin asuntotulon tuotto määritettäisiin laskennallisen prosentuaalisen tuoton perusteella ja tuotosta vähennettäisiin kiinteistöveron avulla verotettu asuntotulon osuus, saataisiin verotuen arvoksi nykylaskennasta huomattavasti poikkeava verotuen määrä. Koska laskennalliseen tuottoon perustuva laskentatapa antaa tulokseksi nykyistä nettovuokramenetelmää huomattavasti alhaisemman asuntotulon määrän, olisi Ruotsin mallin mukaisesti laskettava asuntotulon verovapauden aiheuttama verotuki huomattavasti nykyistä Suomessa raportoitua verotukea alhaisempi.

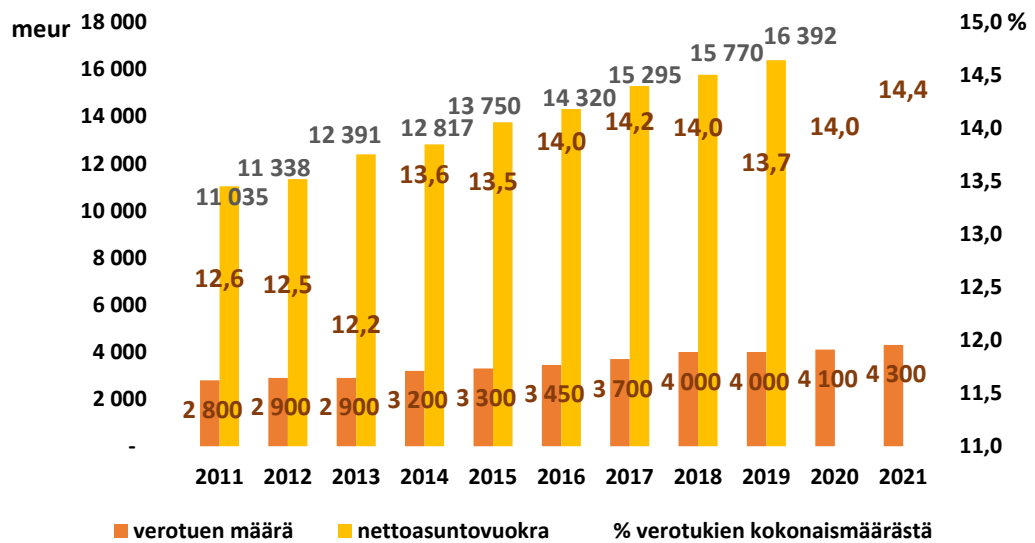
VM:n julkaisemassa vuosittaisessa verotukiraportissa asuntotulon verovapauden suuruus on määritelty Tilastokeskuksen määrittelemään nettoasuntotuloon perustuen. Asuntotuloa kuitenkin verotettiin aiemmin ainoastaan asunnon verotusarvoon ja laskennalliseen tuotto-oletukseen perustuen. Tilastokeskuksen määrittelee nettoasuntotulon osana tulonjakotilastoa, joka perustuu vuosittain kerättävään otosaineistoon. Otosaineiston tiedot kerätään yhdistämällä haastattelututkimuksella saatuja tietoja rekisteritietoihin ja haastattelut tehdään Tilastokeskuksen toimesta pääosin puhelinhaastatteluina. Asuntotulo määritellään vuokratilaston avulla vapaarahoitteisten asuntojen vanhojen ja uusien vuokrasuhteiden keskimääräisten vuokrien perusteella, eikä asuntotulosta ei vähennetä omakotiasujilla poistoja. Käytäntö on yhtenäinen yhtäältä kulutustutkimuksen ja kansantalouden

⁴⁸⁸ HE 50/1992 vp: 7.

⁴⁸⁹ Skr. 2020/21:98: 42.

tilinpidon kanssa ja toisaalta EU:n tulo- ja elinolotilastoa (EU-SILC) koskevan ase-
tuksen vaatimusten kanssa.⁴⁹⁰

Esimerkiksi vuoden 2019 laskennallinen asuntotulo oli 5 881 euroa kotitaloutta
kohden perusjoukon ollessa yli 2,7 miljoonaa kotitaloutta. Asuntotulo koko Suo-
messä oli 16,4 miljardia euroa.⁴⁹¹ Tilastokeskuksen määrittelemä asuntotulo on
noussut reilusta 11 miljardista reiluun 16 miljardiin eli yli 48 prosenttia 9 vuoden
aikana vuodesta 2011 vuoteen 2019 seuraavan kuvion mukaisesti.



Kuvio 7. Laskennallisen nettoasuntovuokran ja verotuen arvioitu kehitys sekä
verotuen osuus verotukien kokonaismäärästä vuosina 2011–2021.⁴⁹²

Asuntotulon verovapauden osuus verotukien kokonaismäärästä on 2010-luvulla
pysytellyt 12–14 prosentissa. Arvioiden mukaan se olisi noin 14,4 prosenttia

⁴⁹⁰ SVT 2011, kohdat 1.1 ja 1.4.1. Tilastollisesti voidaan määrittää myös asunnon *hedoninen vuokra*, jonka määrittämisessä huomioidaan edellistä paremmin alueellisten erojen merkitys asunnon hinnan ja vuokran määräytymisessä. Asuntojen hinnat voivat vaihdella pääkaupunkiseudulla tai Helsingin eri osissa, samoin kuin vaikkapa Pohjois-Pohjanmaan tai Lapin eri osissa. Hedonistista regressiota vuokran määrittelemiseksi on käytetty esimerkiksi Saarimaan (2008) tutkimuksessa.

⁴⁹¹ SVT 2019d. Saarimaan (2008) mukaan asuntotulon on arvioitu muodostavan noin 10 prosenttia kotitalouksien käytettävissä olevista tuloista. Jos asuntotulo sisällytettäisiin käytettävissä oleviin tuloihin, pienenisivät Gini-kertoimella mitatut tuloerot. Toisaalta voidaan ihmetellä, mitä tilastollisten tuloerojen pienentyminen auttaa, jos tuloerot ovat kuitenkin tosiasia, joka näkyy esimerkiksi asunnottomuutena ja huono-osaisuutena.

⁴⁹² SVT 2021a; VATT 2013; VM raportti 2014–2020; VM 2021a. Nettoasuntovuokran viimeisin tilastotieto vuodelta 2019.

vuonna 2021. Edellä mainitulla tavalla arvioituna asuntotulon verovapaus lohkaisi siis pitkälti yli kymmenesosan verotukien kokonaismäärästä. Kyseessä on kuitenkin tilastoharha, koska laskenta perustuu ainoastaan tilastointimenetelmään, ei voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Tilastokeskus määrittelee nettoasuntotulon haastattelututkimukseen ja rekisteritietoihin pohjautuen. Se ei siis pohjautu esimerkiksi asuntojen tai kiinteistöjen verotusarvoihin. Asuntotulon määrittämiseen Tilastokeskus käyttää sitä laskennallista vuokraa, joka asunnosta tulisi maksettavaksi, mikäli se ei olisi omassa asumiskäytössä, vaan annettu vuokralle. Bruttovuokraa määriteltäessä huomioidaan asunnon sijaintikunta tai kunnan osa sekä asunnon ikä ja huoneluku ja rakennusvuosi. Tilastokeskuksen menetelmässä bruttovuokrasta vähennetään asumiskustannuksina ylläpitokulut, kuten vesi-, jäte- ja nuohousmenot. Lämmityskustannukset vähennetään omakotitaloissa, mutta vastikkeeseen sisältyvinä ei asunto-osakeyhtiöissä. Asuntolainojen korkomenoja tai arvonalentumapoistoja ei vähennetä. Nettoasuntotulo ei sisällä kiinteistöveroa.⁴⁹³

Verokertymään tai mahdollisen verotuen määrään vaikuttaa huomattavan paljon se, miten veropohja määritetään. Jos perusteena käytetään asuntojen verotusarvoja, saadaan yleensä pienempi tulon (ja veron) määrä kuin jos asuntotulo määriteltäisiin laskennallisen vuokran avulla. Esimerkiksi ennen vuotta 1950 rakennettun Pohjois-Pohjanmaalla sijaitsevan 108 neliömetrin suuruisen omakotitalon laskennalliseksi asuntotuloksi tulee *nettovuokramenetelmällä* laskettuna 11 616 euroa, kun taas *verotusarvomenetelmällä* 3 prosentin laskennalliseen tuotto-oletta-
maan perustuen asuntotuloksi muodostuisi vain 423 euroa⁴⁹⁴.

Laskenta voitaisiin tehdä myös käyvän arvon menetelmällä. Oletetaan, että edellisen esimerkkitalon käypä arvo olisi 27 500 euroa. Tällöin asuntotulo muodostuisi 3 prosentin tuotto-olettamalla laskettuna 825 euroksi tai 1 prosentin tuotto-olettamalla 275 euroksi.

Laskelman tarkoituksena on osoittaa, että verokertymä erilaisiin laskutapoihin perustuen olisi luonnollisesti hyvinkin erisuuruinen, ja siksi verovapaudesta aiheutuvan verotuen laskenta on arvionvaraista, ellei mahdotontakin lainsäädännön puuttumisesta ja vanhentumisesta johtuen. Asuntotulon verotusta määrittelevä

⁴⁹³ SVT 2011, kohta 1.4.1. Tarkennettu sähköpostitse.

⁴⁹⁴ Nettovuokramenetelmä: Vuokratilaston mukaan (SVT 2021g) vapaarahoitteinen vuokra 11 eur / m² / kk. Lämmityskulut (sähkö) 220 eur/kk. Laskennallinen asuntotulo 968 eur / kk x 12 kk = 11 616 euroa. Verotusarvomenetelmä: Verotusarvo 14 100 euroa, 3 %:n tuotto-olettama. Asuntotulo 423 euroa. Hahtelan (2013: 9–11) mukaan kiinteistön hinta voidaan määrittellä kauppa-arvomenetelmällä, tuottoarvomenetelmällä, kustannusarvomenetelmällä, hankintamenomenetelmällä ja asiantuntijamenetelmällä.

laki kumottiin lähes 30 vuotta sitten. Asuntotuloa on verotettu viimeksi 1990-luvulla, jolloin verotus on perustunut tyystin erilaiseen alhaisemman asuntotulon määrän tuottavaan laissa määriteltyyn laskentatapaan.

Mikäli asuntotuloa alettaisiin verottaa, muodostuisi veropohjan määrittämisongelman lisäksi ongelmalliseksi myös se, mitä vähennyksiä asuntotulosta sallittaisiin. Asuntovelkojen korot tulisi huomioida vähennyksinä. Lisäksi oikeudenmukaisuuden ja neutraalisuuden periaatteiden mukaisesti vähennyksiksi tulisi hyväksyä samat tulo- ja vähennykset kuin vuokratulonkin verotuksessa. Mikäli asuntotulo muodostuisi vähennysten vuoksi negatiiviseksi, tulisi negatiivisen asuntotulon olla vähennyskelpoinen muista pääomatuloista. Entä voitaisiinko sen perusteella sallia tehtäväksi alijäämähyvitys ansiotulojen verosta samoin kuin asuntolainojen korkojen osalta nykyisin on mahdollista?⁴⁹⁵ Laissa vuodelta 1972 asuntotulosta ei sallittu vähennettäväksi mitään asumiseen kohdistuvia menoja. Ainoastaan asuntolainojen korot olivat vähennyskelpoisia.⁴⁹⁶

Asuntotulon veron tai verovapauden määrittämiseen liittyy paljon ongelmia ja epätietoisuutta. Epäselvää on, miten vero määritellään ja mitä vähennyksiä siihen liittyy. Epäselvyydet johtuvat siitä, että verotukselle ei ole lainsäädännön tuomaa perustetta. Asuntotulon verovapaus tulisi säilyttää edelleen, mutta sen verotuskäytännöstä tulisi luopua. Asuntotulon verottamista voidaan perustella hyödyllä, jonka asukas saa asuessaan itse omistamassaan asunnossa, josta ei tarvitse maksaa vuokraa. Toisaalta kiinteistöverotuksen voidaan ajatella verotuksessa edustavan asuntotulon verotusta. Ongelmana nykyisessä kiinteistöverotuksessa ovat ainoastaan alhaiset verokannat, joiden vuoksi asuntotulon verotus ei mainittavasti toteudu. Näin ollen omistusasunnossa asuminen on edullisempaa kuin vuokra-asunnossa asuminen. Laskennallinen asuntotulo voidaan määrittää sen laskennallisen vuokran avulla, jonka asunnosta joutuisi maksamaan, mikäli asunto olisi vuokra-asunto eikä omistusasunto. Laskennallisena asuntotulona voidaan myös vaihtoehtoisesti ymmärtää se tuotto, jonka vastaavan suuruisesta pankkitalletuksesta saisi vaihtoehtoisessa sijoituskohteessa. Koska asuntotuloa ei veroteta, joutuu vuokratuloa saava verovelvollinen epäoikeudenmukaiseen tilanteeseen, koska vuokratuloa verotetaan täysimääräisesti pääomatulona.

VM raporttien mukaan 2010-luvulla voidaan havaita verotulon menetyksen huomattavaa kasvua. Vuonna 2011 laskennallisen asuntotulon aiheuttama verotulon menetys oli 2,8 miljardia euroa, ja se on noussut sen jälkeen tasaisesti. Verotulon menetyksen arvioidaan kohoavan 4,3 miljardiin euroon vuonna 2021. (Kuvio 7.)

⁴⁹⁵ VM 2010: 175.

⁴⁹⁶ Laki asuntotulon verottamisesta eräissä tapauksissa 5 §.

Laskennalliseen verotulon menetykseen luonnollisesti vaikuttaa tilastoituun nettoasuntotuloon perustuva laskentatapa. Asuntojen verotusarvoihin perustuva laskentatapa tuottaisi huomattavasti pienemmän verotuen arvon.

Suomessa asuntotulon verovapauden aiheuttama verotulon menetys lasketaan tilastoidun nettoasuntotulon avulla. Ruotsissa asuntotuloa ajatellaan lähtökohtaisesti verotettavan kiinteistöveron kautta. Asuntotulo määritellään asunnon markkinahinnasta kahden prosentin tuottona. Verotuki lasketaan tämän tuoton laskennallisen pääomaveron ja normaalin kiinteistöveron erotuksena⁴⁹⁷. Suomessa puolestaan asuntotulon verotusta käsitellään raportoinnissa kiinteistöverosta erillään ja ajatellaan verovapauden muodostavan *kiinteistöverosta erillisen* verotuen. Oman asunnon tuoton verotuen määrien vertailu Suomessa ja Ruotsissa on siis mahdotonta, koska tilastoidut verotukien suuruudet kuvaavat eri asioita. Verotuksen ja verotukien rakenteet sekä erilaiset laskentamenetelmät kuvaavat yhteiskunnassa vallitsevia erilaisia ajattelutapoja siitä, millainen normiveropohja on.

Suomessakin kiinteistöverouudistusta valmisteltaessa ajateltiin kiinteistöveron korvaavan asuntotulon verotuksen. Kuitenkin verotukea on myöhemmin ryhdytty tilastoimaan asunnon laskennallisen vuokran avulla määriteltyyn nettoasuntotuloon perustuen kiinteistöverosta erillään, jolloin kiinteistöveron ei ajatella korvaavan asuntotulosta muodostuvan pääomatulon veroa vaan laskenta suoritetaan niin, että asuntotulon ajatellaan tuottavan kiinteistöverosta erillistä verotettavaa tuloa. Omistusasuntojen osalta veropohja näillä veroilla olisi kuitenkin jotakuinkin sama.

6.6 Kotitalousvähennyksen vaikutukset

6.6.1 Verotuen määrä ja kotitaloustuen mahdollisuudet

Kotitalousvähennyksen aiheuttaman verotulon menetyksen arvioidaan olevan 385 miljoonaa euroa vuosina 2021 ja 2022. Korkeimmillaan verotulon menetys oli vuonna 2011, jolloin sen arvioitiin kohonneen 476 miljoonaan euroon. Tuolloin vähennyksen enimmäismäärä saajaa kohden oli 3 000 euroa vuodessa. Vuonna

⁴⁹⁷ Vuonna 2012 tai sen jälkeen valmistuneista asuinrakennuksista ei makseta lainkaan kiinteistöveroa 15 ensimmäisen vuoden aikana. Ennen vuonna 2012 valmistuneista asuinrakennuksista ei peritä kiinteistöveroa viitenä ensimmäisenä vuotena valmistumisensa jälkeen ja seuraavina viitenä vuotena kiinteistövero on puolet normaalista kiinteistöverotuksesta. Tämä verohyöty koskee myös asuinrakennuksia, jotka ovat vuokratyössä. Myös nämä kiinteistöveron alennukset raportoidaan Ruotsissa omina verotukinaan.

2012 enimmäismäärää supistettiin 2 000 euroon vuodessa, jolloin verotulon menetyks laski 302 miljoonaan euroon. Tämän jälkeen arvioitu verotulon menetys on kasvanut tasaisesti vuoteen 2019 saakka. Vuoden 2020 alusta lähtien vähennyksen määrää jälleen supistettiin, mistä johtuen arvio verotulon menetyksestä on supistunut. (Taulukko 1, Luku 1.1.) Öljylämmityksestä luopumisen perusteella myönnetty korotettu kotitalousvähennys aiheuttaisi arviolta noin 8 miljoonan euron verotulon menetyksen ja kotitalous- ja hoivatyön osalta arviolta 43 miljoonan euron verotulon menetyksen vuositasolla⁴⁹⁸.

Kotitalousvähennyksen yhteydessä raportoidaan usein myös se osuus vähennyksestä, joka on jäänyt vähentämättä siksi, että pienistä tuloista muodostuva vero ei riitä vähennyksen tekemiseen. Se, että kotitalousvähennyksen avulla annettu tuki on sidoksissa tulojen perusteella määräytyvään verojen määrään, kaventaa pientuloisten mahdollisuutta hyödyntää vähennystä. Vähentämättä jäänyt summa oli Suomessa noin 7,5 miljoonaa euroa ja se koski vuonna 2019 yli 10 000 verovelvollista⁴⁹⁹. Tämä tieto tilastoidaan Suomessa Verohallinnon tilastotietokantaan, mutta sitä ei sisällytetä verotukiraportteihin. Vähennysten vaikutusten kannalta myös tällä vähentämättä jääneellä samoin kuin ilmoittamatta jätetyllä summalla on merkitystä arvioitaessa vähennyksen avulla saavutettuja hyötyjä.

Kotitalousvähennyksen vaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida, että vähennyksen saadakseen verovelvollisen on käytettävä rahaa vähennyksen alaisiin palveluihin enemmän kuin hän verovähennyksenä saa takaisin. Vuonna 2021 vähennyksen enimmäismäärä on 2 250 euroa ja vähennyskelpoista 100 euron omavastuun jälkeen on 40 prosenttia maksetuista työkorvauksista. Saadakseen täysimääräisen vähennyksen on verovelvollisen maksettava työkorvauksia yhteensä 5 875 euroa ($40\% \times 5\,875 \text{ eur} - 100 \text{ eur}$). Saadakseen vähennyksen on palvelun ostajan käytettävä myös omaa rahaa. Oletetaan, että kotitalouspalvelu maksaisi 45 euroa tunnilta. Silloin 5 875 eurolla ostaisi noin 130 tuntia kotitaloustyötä vuodessa, mikä vastaisi noin 2,5 tunnin viikoittaista työaika. Kun vähennyksen enimmäismäärää supistetaan, omaa rahaa on käytettävä palvelun hankkimiseen enemmän ja vähennyksen kannustava vaikutus suurenee.

Sitran mallissa vuodelta 2015 esitetään, että kotitalousvähennyksen korvausasetta korotettaisiin yli 75-vuotiailla verovelvollisilla 70 prosenttiin työkorvauksesta ilman omavastuuta. Lisäksi tukijärjestelmään kuuluisi 1 200 euron erillinen *kotitaloustuki* niille, joiden verot eivät riitä kattamaan koko kotitalousvähennystä.⁵⁰⁰

⁴⁹⁸ HE 142/2021 vp: 18. Talousarvioesityksen (VM 2021a) mukaan korotettu kotitalousvähennys öljylämmityksestä luopumisen osalta pienentäisi vuoden 2022 verotuloja noin 3 miljoonaa euroa ja kotitalous- ja hoivatyön osalta noin 17 miljoonaa euroa.

⁴⁹⁹ Verohallinto 2021c.

⁵⁰⁰ Pylkkänen 2015: 6–12.

Silloin jo 3 215 euron maksettu työkorvaus oikeuttaisi täyteen kotitalousvähennykseen. Vähennyksen korvausasteen korottaminen ei parantaisi vähennyksen kannustavutta (eli sitä, että pienellä panoksella saataisiin aikaan mahdollisimman suuri vaikutus), mutta sillä olisi merkittävä sosiaalipoliittinen vaikutus. Sitran mallia perustellaan sillä, että kotitalousvähennyksen avulla tuotetun palvelun hankkimiseen käytetään kuitenkin aina jonkin verran omaa rahaa – myös erillisen kotitaloustuen mallissa, mikä korvaisi kokonaan yhteiskunnan rahoilla tuotettuja palveluja ja parantaisi siten julkisten palveluiden riittävyttä ja hillitsisi niiden kysynnän kasvua. Julkisten palveluiden tarpeen ja kysynnän hillitseminen on tärkeää, jotta nykyisentasoiset julkiset palvelut olisi mahdollista toteuttaa myös tulevaisuudessa. Malli korvaisi osittain lakisääteisiä palveluita mutta helpottaisi myös muiden kuin lakisääteisten palveluiden hankkimista.⁵⁰¹ Mikäli henkilölle ei keretyisi veroa ollenkaan, oikeuttaisivat 1 715 euron kustannukset täyteen 1 200 euron kotitaloustukeen edellyttäen, että korvausosuus olisi suorassa tuessa 70 prosenttia kuten korotetussa kotitalousvähennyksen mallissakin. Kotitaloustuen jälkeen itse maksettavaksi osuudeksi jäisi 515 euroa. Täyteen kotitaloustukeen oikeuttavalla 1715 eurolla voisi ostaa noin 3 tuntia kotitaloustyötä kuukaudessa, mikäli yksi tunti kotitaloustyötä maksaisi 45 euroa. Sitran mallin mukaan kotitaloustuki maksettaisiin verojärjestelmästä erillään ja sitä hallinnoisi esimerkiksi Kela. Kokonaisuutena vähennysmalli täydennettynä erillisellä kotitaloustuella on kuitenkin arvioitu olevan kustannusneutraali niin, että vähennyksen aiheuttama verotulonmenetyks korvautuisi palveluiden kysynnän ja työllisyyden lisääntymisen tuottamilla verotuloilla.⁵⁰² Viimeisimmät tutkimustulokset viittaavat siihen, ettei kotitalouspalveluiden kysyntä olisi kovin joustavaa ja hinnanmuutokset eivät vaikuttasi kysyntään kovinkaan paljon. Pienituloisia suosiva kotitaloustyön tuki kohdistuisi kuitenkin nykyistä kotitalousvähennystä enemmän pienituloisiin, jolloin sen vaikutus kysyntään voisi olla nykyisistä laskelmista poikkeava.

Luultavasti edellä kuvatun kaltaista tukijärjestelmää ei olisi mahdollista rakentaa siten, että tuki toteutuisi täysin reaaliaikaisesti. Mikäli tuki on jollakin tavalla sidoksissa verotukseen, ei verovuoden kestäessä liene mahdollista täysin varmasti selvittää lopullisen veron määrää, vaan vero, vähennys ja tuki on verovuoden päättyessä ”tasattava” oikeaksi veronpalautuksen tai jäännösveron avulla. Sitran mallissa erillinen kotitaloustuki olisi sidoksissa verotukseen siten, että ensin käytettäväksi tulisi verovähennys ja sen jälkeen tuki siltä osin kuin vero ei riittäisi vähennyksen tekemiseen. Erillisen tuen määrää ei todennäköisesti olisi mahdollista las-

⁵⁰¹ Pylkkänen 2015: 5. Sitra (2015: 24–25) osoittaa laskelmissaan, että kotitaloustuen mallissa kunnan järjestämistä vastuulla olevien palveluiden siirtyminen myöhemmäksi olisi mahdollista ja vähentäisi kustannuksia.

⁵⁰² Pylkkänen 2015: 6–12.

kea ennen verotuksen valmistumista. Samanlainen tilanne on Ruotsissa, jossa verotuen saa jo palvelua ostaessaan, mutta vasta vähennyksen määrä varmistuu vasta verotuksen valmistuttua.

6.6.2 Kotitalousvähennyksen työllisyysvaikutukset

Kotitalousvähennyksen työllisyysvaikutuksia on tutkittu vain harvakseltaan, ja tulokset vaihtelevat. Suomessa vuonna 2021 julkaistussa tutkimuksessa ei aiemmista tutkimuksista poiketen vähennyksen työllisyyttä lisäävää vaikutusta havaittu. Kyselytutkimuksen perusteella vähennyksen korvausosuuden lasku 50 prosentista 40 prosenttiin ei vaikuttanut kotitalouspalveluiden kysyntään. Samanlainen tulos saatiin, kun kysyttiin, miten kuvitteellinen vähennyksen enimmäismäärän alentaminen 2 250 eurosta 1 000 euroon vaikuttaisi vastaajien palvelukulutukseen. Kysymyksiin vastasivat myös ne, jotka ilmoittivat, etteivät olleet hyödyntäneet kotitalousvähennystä viimeisen vuoden aikana. Vaikka kyselyyn oli poimittu edustava otos suomalaisista, oli vastaajiksi valikoitunut pääosin sellaisia henkilöitä, jotka eivät olleet vähennystä hyödyntäneet. Kysely oli tehty huhtikuussa 2020, jolloin Suomessa vallitsivat poikkeusolot pandemiatilanteen vuoksi, millä saattoi olla vaikutusta vastauksiin. Vaikutusta saattoi olla myös sillä, että tarkasteltiin korvausosuuden alenemisen (palvelun hinnan kohoamisen) vaikutusta, ei siis hinnan alenemisen vaikutusta. Samassa tutkimuksessahan kartoitettiin myös yleistä tietämystä vähennyksen yksityiskohdista ja laskentatavasta. Vastaajien tiedot havaittiin melko heikoiksi, vaikka vähennyksen korvausosuus ja enimmäismäärä jotenkuten tiedettiin.⁵⁰³ Tutkimuksen ajankohta ja tutkimuksen kohdentaminen koko väestöön kotitalousvähennystä hyödyntäneiden sijaan saattoi vaikuttaa tutkimustulokseen.

Vuonna 2020 julkaistussa ruotsalaistutkimuksessa on tutkittu kotitalousvähennyksen työllisyysvaikutuksia sekä vaikutuksia perheiden ajankäyttöön ja erityisesti vanhempien osallistumiseen työelämään⁵⁰⁴. Kotitalousvähennyksen on ajateltu parantavan työelämän tasa-arvoa siten, että erityisesti perheelliset naiset voisivat lisätä osallistumistaan työelämään. He voisivat siirtyä osa-aikatyöstä koko-aikatyöhön. Toisaalta vähennys lisäisi työmahdollisuuksia niille, jotka ovat heikoimmassa asemassa työmarkkinoilla. Usein he ovat ulkomaalaistaustaisia naisia. Tutkimustulosten perusteella Ruotsissa hyvätuloiset olivat kotitalousvähennyksen suurin käyttäjäryhmä: se kymmenesosa, jolla oli korkeimmat tulot, käytti 40 prosenttia vähennyksestä. Vähemmän kuin puolet vähennyksen kokonaismäärästä

⁵⁰³ Harju, Jysmä, Koivisto & Kosonen 2021a: 35–36; 2021b: 13.

⁵⁰⁴ RIR 2020:2: 5.

käyttivät lapsiperheet, ja vain yhden prosentin käyttivät yksinelävät henkilöt. Neljänneksen vähennyksestä käyttivät yli 65-vuotiaat. Tutkimuksessa verrattiin vähennystä ensimmäistä kertaa vuosina 2014–2017 käyttäneiden kotitalouksien tuloja sellaisten kotitalouksien tuloihin, jotka eivät olleet käyttäneet vähennystä. Kotitalouksissa, jotka olivat käyttäneet kotitalousvähennystä vähintään 5 000 kruunua vuodessa, vanhempien yhteenlasketut tulot kasvoivat keskimäärin 2,5 prosenttia verrattuna perheisiin, joissa kotitalousvähennystä ei ollut käytetty. Se vastaa keskimäärin 27 000 kruunua kotitaloutta kohden vuodessa. Tulojen kasvua oli havaittavissa erityisesti lapsiperheissä, ei niinkään yksineläjillä tai yli 65-vuotiailla henkilöillä. Kotitalousvähennyksen ja tulojen kasvamisen syy–seuraus-suhdetta ei kuitenkaan voida yksiselitteisesti vahvistaa.⁵⁰⁵

Edelleen vuoden 2020 tulosten mukaan Ruotsissa kotitaloustyötä tekevästä työntekijöistä uusia työntekijöitä, jotka olivat aloittaneet työn tekemisen kotitalousvähennyksen aikana, oli keskimäärin 22–30 prosenttia, ja heidän osuutensa kasvaa koko ajan. Heistä suurin osa oli lähtöisin muista Euroopan maista kuin Ruotsista. Suurin osa vähennyksen työllistämistä uusista työntekijöistä näyttäisi olevan maahanmuuttajia. Epäselvää on, ovatko he muuttaneet Ruotsiin kotitaloustyön perässä vai muun syyn vuoksi. Tutkimuksen perusteella vaikuttaisi kuitenkin, että kotitaloustyötä tekevillä maahanmuuttajilla tulotaso olisi korkeampi kuin maahanmuuttajilla keskimäärin. Tämä näkyi erityisesti vuoden kuluttua kotitaloustyöalalla aloittamisen jälkeen. Myöhemminkin kotitaloustyötä tekevät maahanmuuttajat työllistyivät verrokkiryhmää paremmin.⁵⁰⁶

Vuoden 2020 tuloksista nähdään edelleen, että vähennyksen kohtaanto ei kaikin osin ole tavoitellun kaltainen. On ajateltu, että vähennystä käyttävät ovat sellaisia, joilla ei ilman vähennystä olisi mahdollisuutta saada aikaansa riittämään sekä pienten lasten hoitamiseen että ansiotyön tekemiseen. Todellisuudessa kuitenkin 69 prosentilla vähennyksen käyttäjistä vuonna 2017 ei ollut lapsia. Näin ollen vähennyksen kohtaanto ei ollut odotusten mukainen. Ennakkoarviot siitä, keitä vähennys ensisijaisesti työllistäisi, poikkesivat todellisesta tilanteesta. On ajateltu, että vähennys auttaisi maassa jo oleskelevia matalan koulutuksen työntekijöitä työllistymään. Todellisuudessa työllistyvät henkilöt ovat olleet Ruotsiin muualta muuttaneita ihmisiä, jotka ovat vähennyksen avulla onnistuneet työllistymään Ruotsissa kotitaloustyöalalle.⁵⁰⁷

⁵⁰⁵ RIR 2020:2: 5–6.

⁵⁰⁶ RIR 2020:2: 6.

⁵⁰⁷ RIR 2020:2: 7.

Tutkimukset kuvaavat vähennyksen alkuvaiheita aikana, jolloin kotitalouspalvelumarkkinat käynnistyivät joko vähennyksen vaikutuksesta tai yleisen yhteiskunnallisen kehityksen seurauksena. Iida Häkkinen Skans esitti laskelman kotitalousvähennyksen työllisyysvaikutuksista vuonna 2001. Näiden laskelmien perusteella kotitalousvähennyksen avulla olisi saatu vuositasolla lisää noin 800 henkilötyövuotta.⁵⁰⁸ Kun vastaavalla menetelmällä lasketaan arvio kotitalousvähennyksen aikaansaamista henkilötyövuosista vuonna 2019, vaikuttaisi, että vuonna 2019 olisi kotitalousvähennys ollut vaikuttamassa jopa 2 000 *kokoaikaisen työpaikan* syntymiseen tai olemassaoloon kotitalous- ja hoivatyöalalla. Laskelmat perustuvat Verohallinnon tilastoista saatuihin kotitalous- ja hoivatyön vähennyksen määriin.

Yrittäjäkyselyn mukaan kotisiivouksessa ja hoivatyössä työskentelee yhtä henkilötyövuotta kohden 0,3 kokoajasta tai tuntityöntekijää ja vastaavasti 2,1 osa-aikaista työntekijää. Näillä kertoimilla korjataan saatujen työpaikkojen määrää. Samalla tavalla lukuja korjataan myös kotitalousvähennyksen vuotovaikutuksella. Edellä kuvatuilla laskelmilla Niilola ym. saivat kotitalousvähennyksen vaikutukseksi 2 800–3 500 henkilötyövuotta vuonna 2003⁵⁰⁹. Laskutapa ei ota huomioon kotitalouspalveluiden hintajoustoa ja pohjautuu pelkästään kotitalouksille ja palveluntuottajille tehtyyn kyselytutkimukseen, ei lainkaan Verohallinnon tilastoihin. Kyselytutkimuksen mukaiset palveluiden ostamiseen käytetyt rahamäärät ovat kauttaaltaan suurempia kuin Verohallinnon vastaavat tiedot.

Kotitalousvähennyksellä on ns. vipuvaikutus, mikä tarkoittaa, että vähennyksen vaikutus yhteiskuntaan on suurempi kuin sen verotuloa pienentävä vaikutus. Näin on ensiksikin siksi, että täysimääräisen vähennyksen saamiseen tarvitaan suurempi panostus kuin vähennyksenä saadaan takaisin. Toiseksi verotulon menetyksenä valtion antama panostus palautuu yhteiskuntaan esimerkiksi kasvaneina arvonlisävero- ja tuloverotuloina ja kasvaneina vakuutus- ja työnantajamaksuina. Nämä vaikutukset korostuvat, mikäli vähennyksen avulla on voitu siirtää harmaata taloutta laillisille markkinoille. Lisäksi kotitaloustyöstä vapautunut aika voidaan käyttää, joko lisääntyneeseen ansiotyön tekemiseen tai lisääntyneenä vapaa-aikana. Myös verovelvollisen vapaa-ajallaan tekemillä hankinnoilla on merkitystä kansantalouden kannalta. Niilolan ja Valtakarin tekemien laskelmien perusteella yhden vähennyksellä luodun henkilötyövuoden laskennallinen tuotto yhteiskunnalle vuonna 2004 olisi ollut jopa 3 800–14 000 euroa⁵¹⁰.

⁵⁰⁸ Häkkinen Skans 2011: 36–37.

⁵⁰⁹ Niilola, Valtakari & Kuosa 2005: 86–89.

⁵¹⁰ Niilola & Valtakari 2006: 95

Nybergin mukaan tosin ajatus siitä, että verovelvolliset lisääisivät verovähennyksen ansiosta työaikaansa ja kansantalouden tuottavuus tätä kautta paranisi, on virheellinen; juuri kukaan ei vähennä työaikaansa siksi, että ehtisi tehdä paremmin kotitöitä, vaan pikemminkin sen takia, että voi viettää enemmän aikaa perheensä ja lastensa kanssa tai yksinkertaisesti saada lisää vapaa-aikaa. Mikäli siis kotityö siirretään ulkopuolisen työntekijän tehtäväksi, harva vastaavasti lisää työntekoaan, vaan pikemminkin käyttää ajan lisääntyneenä vapaa-aikanaan.⁵¹¹ Toki kotitalousvähennys voi osaltaan olla välillisesti kannustamassa kokoaikatyön tekemiseen osa-aikaisen sijasta. Tavoite tuskin kuitenkaan täyttyy pelkästään verovähennyksen ansiosta, vaan asiaan vaikuttaa perheen ja vanhempien työtilanne kokonaisuutena eikä yksittäisiä tekijöitä voi nostaa ainoiksi vaikuttaviksi tekijöiksi. Nyberg mainitsee edelleen, että ihmisten ei aina ole edes mahdollista lisätä työntekoaan, koska kokoaikatyötä ei ole saatavilla riittävästi. Varsinkaan eläkeläisten osalta työtavoite ei täyty. He eivät lisää työntekoaan vaan tarvitsevat vain apua heikentyneen toimintakuntonsa vuoksi.⁵¹²

6.6.3 Kotitalousvähennyksen vaikutukset harmaaseen talouteen

Vuonna 2007 julkaistun tutkimuksen mukaan 10 prosentin hinnan lasku (arvonlisäveron alennuksena) kotitalous- ja ravintolapalveluilla sai Pohjois-Euroopan maissa aikaan noin 2,4 prosentin siirtymän harmailta markkinoilta laillisille markkinoille. Tutkimus tehtiin Tanskassa.⁵¹³ Kotitalousvähennyksen vaikutuksia harmaan talouden vähenemiseen on tutkittu melko vähän ja käyttäen erilaisia tutkimusasetelmia, jolloin tulosten vertaileminen on vaikeaa. Pääasiassa tutkimukset ovat olleet kyselytutkimuksia, jotka ovat suuntautuneet joko palveluntuottajiin tai palvelunkäyttäjiin.

Harmaan talouden esiintymistä on viime vuosinakin tutkittu Suomessa Verohallinnon ja Ruotsissa Skatteverketin toimesta. Suomen tutkimuksessa on tutkittu harmaan talouden esiintymistä yleensä, ei erityisesti kotitalouspalveluilla, eikä ole erityisesti tutkittu kotitalousvähennyksen ja harmaan talouden yhteyttä⁵¹⁴. Ruotsin viimeisin tutkimus käsitteli kotitalouspalveluilla esiintyvää harmaata taloutta mutta ei juuri kotitalousvähennyksen yhteyttä harmaan talouden esiintymiseen⁵¹⁵. Varsinaisesti kotitalousvähennyksen ja harmaan talouden yhteyttä kä-

⁵¹¹ Nyberg 2015: 229.

⁵¹² Nyberg 2015: 229.

⁵¹³ Copenhagen Economics 2007: 58.

⁵¹⁴ Verohallinto 2020. 1. Tutkimuksen toteutus ja yhteenveto, 6. Verohallintoon liittyvät väittämät

⁵¹⁵ Skatteverket 2019: 5, 8–10

sitteleviä tutkimuksia on tehty aiemmin vuosina 2005 ja 2010. Tutkimukset eroavat toisistaan myös sen suhteen, keille kysymykset on esitetty. Luonnollisesti tuloksiin vaikuttaa, kysytäänkö asiaa palvelun tuottajilta vai palvelun ostajilta. Suomalaisen tutkimusten kohderyhmänä ovat useimmiten olleet palveluntuottajat, ja Ruotsissa tutkimusten kohderyhmänä ovat olleet palvelunostajat.

Viimeisimmässä, vuonna 2021 julkaistussa suomalaisessa tutkimuksessa hyödynnettiin yritysten myyntitilastoja Suomesta ja Ruotsista vuosilta 2006–2014 sekä yritysten käyttämien välituotteiden määriä. Palvelumyynneissä ja välituotteiden kulutuksessa ei havaittu poikkeamia kotitalousvähennyksen käyttöönoton tai laskumallin käyttöönoton yhteydessä Ruotsissa eikä vähennyksen korkeamman enimmäismäärän soveltamisen aikana Suomessa. Tämän perusteella pääteltiin, että vähennyksellä ei olisi vaikutuksia myöskään harmaan talouden määrään. Mikäli vähennys lisäisi kysyntää ja parantaisi työllisyyttä, tulisi vähennyksen korvausosuuden tai enimmäismäärän muutosten heijastua yritysten myyntien määrään nousuna tai laskuna. Myös harmaan talouden vähenemisen tulisi heijastua yritysten myynteihin nousuna. Kotitalousvähennyksen käyttäminen asettaisi yrityksille kannusteen raportoida myyntejä mieluummin kuin vastaanottaa maksuja pimeästi.⁵¹⁶ Tutkimuksessa ei huomioitu, että pimeiden maksujen vastaanottaminen saattaa lähtökohtaisesti olla hankalaa yrityksille, ehkä aivan pienimpiä yhden henkilön yrityksiä lukuun ottamatta.

Lisäksi samassa tutkimuksessa selvitettiin vastaajien käsityksiä harmaan talouden esiintymisestä. Kysyttiin, onko vastaaja tai joku hänen lähipiiristään maksanut palveluntarjoajalle korvausta kotitalous- tai rakennustyöstä tietäen, että korvauksen saaja ei maksa saamastaan suorituksesta veroja. Vain 4 vastaajaa 800:sta myönsi itse toimineensa näin, ja 44 vastaajaa arveli vastaavaa toimintaa esiintyneen lähipiirissään. Harmaa talous ei siis olisi kovin suurta kotitalouspalvelualalla. Kyselytutkimuksen todetaan olevan jossakin määrin epäluotettava, koska ymmärrettävästi harmaata taloutta hyödyntänyt vastaaja ei välttämättä vastaa kyselyssä totuudenmukaisesti.⁵¹⁷

Vuonna 2019 Suomessa yhteisöille suunnatussa verotusmyönteisyyttä ja sähköisen asioinnin koettua laatua mittaavassa kyselyssä esitettiin harmaata taloutta koskeva väittämä muiden verotusmyönteisyyttä mittaavien väittämien ohessa. Vastaajista 27 prosenttia tiesi tai tunsu yrityksen, joka on ostanut tai myynyt tavaroita tai palveluja pimeästi ilman kuittia. Luku oli suurempi kuin vuonna 2017, jolloin vastaajista vain 17 prosenttia tunsu pimeää toimintaa harjoittavan toimijan. Toisaalta aiempaa suurempi osa vastaajista (55 prosenttia) kertoi, ettei tiedä tai

⁵¹⁶ Harju, Jysmä, Koivisto & Kosonen 2021a: 66–84; 2021b: 19–23.

⁵¹⁷ Harju, Jysmä, Koivisto & Kosonen 2021a: 46–47; 2021b: 14.

tunne yhtään pimeää toimintaa harjoittavaa yritystä. Tutkimus tehtiin puhelinhaastatteluna Verohallinnon yritysasiakasrekisteristä satunnaisesti poimituille asiakkaille. Se tehtiin yleisellä tasolla, eikä sitä ollut erityisesti suunnattu kotitalouspalveluita tuottaville yrityksille.⁵¹⁸

Ruotsissa tehtiin vastaavasti vuonna 2019 harmaata taloutta koskeva tutkimus, jossa kysyttiin ihmisiltä heidän halukkuudestaan ostaa kotitalouspalveluita harmailta markkinoilta. Tutkimus tehtiin puhelinhaastatteluna, ja tuloksia verrattiin samanlaiseen tutkimukseen vuodelta 2005. Kotitalous- ja hoivatyön osalta kotitalousvähennys otettiin Ruotsissa käyttöön vuonna 2007 ja rakennustyön osalta vuonna 2008. Vuonna 2005 oli voimassa väliaikainen rakennustyön vähennys, joka päättyi kesäkuussa 2005. Vuoden 2005 tulokset kertovatkin melko hyvin harmaan talouden esiintyvyydestä ennen kotitalousvähennystä, ja vuoden 2019 tulokset heijastanevat mahdollisia muuttuneita asenteita harmaaseen talouteen. Vuonna 2005 vastaajista 37 prosenttia kertoi mahdollisesti ostavansa harmailta markkinoilta, mutta vastaava osuus oli vain 9 prosenttia vuonna 2019. Harmailta markkinoilta ostavien osuus vaikuttaisi pienentyneen vuodesta 2005 vuoteen 2019. Tutkimuksessa ei kuitenkaan kysytty kotitalousvähennyksen käyttämisestä tai kysytty kantaa siihen.⁵¹⁹

Suomessa Verohallinnon alainen Harmaan talouden selvitysyksikkö on vuonna 2009 tehnyt tutkimuksen niistä yrityksistä, jotka tuottavat kotitalousvähennyksen alaisia palveluita. Tutkimus perustui Verohallinnon tilastoihin. Kotitalouspalveluja tuottavia yrityksiä vuonna 2009 oli 53 408. Kotitalouspalveluja tarjonneiden yritysten joukossa oli 2 412 kasvuyritystä⁵²⁰. Määrä oli viisi prosenttia kaikista kotitalouspalveluita tarjoavista yrityksistä.⁵²¹ Hieman vajaalla 20 prosentilla yrityksistä oli kuitenkin jonkinlaisia veronmaksun vaikeuksia. Niillä oli merkittävästi verovelkaa, ne olivat saaneet verotilihuomautuksen taikka ne olivat konkurssi- tai velkasaneerausmenettelyssä.⁵²² On kyseenalaista kohdistaa verotukea sellaisille yrityksille, joilla on veronmaksun ongelmia. Vaatimus ennakkoperintärekisteriin kuulumisesta kuitenkin osaltaan pienentää riskiä verotuen toistuvasta valumisesta verovelkaisille yrityksille.

⁵¹⁸ Verohallinto 2020. 1. Tutkimuksen toteutus ja yhteenveto, 6. Verohallintoon liittyvät väittämät.

⁵¹⁹ Skatteverket 2019: 5, 8–10.

⁵²⁰ Kasvuyrityksiksi tässä tutkimuksessa katsottiin vähintään kolmen työntekijän yritykset, jotka olivat kasvattaneet palkkasummaansa vähintään 20 prosenttia vuodessa kolmen vuoden aikana vuosina 2007–2009.

⁵²¹ Verohallinto 2011: 21–22.

⁵²² Verohallinto 2011: 29–30.

6.6.4 Kotitalousvähennyksen vaikutukset tavoitemallissa

Tavoitemallin avulla kuvattuna kotitalousvähennyksen tavoitteet ja vaikutukset on mahdollista nähdä kootusti ja samanaikaisesti. Matalan koulutuksen työllistäminen ja työllistyminen sekä vaikutukset harmaaseen talouteen korostuvat, mutta vähennys on myös merkittävä tekijä etsittäessä ratkaisuja vanhusten kasvavaan hoivan tarpeeseen. Voidaan arvioida, että kotitalousvähennys on lisännyt työllisyyttä ja vähentänyt harmaata taloutta sekä mahdollistanut yksityisiä iäkkäiden hoivapalveluita. Tietoteknisten valmiuksien kehittäminen on ensiarvoisen tärkeää tulevaisuuden yhteiskuntaa rakennettaessa. Palvelut sähköistyvät, ja ne hoidetaan yhä useammin verkon kautta. Tämä voi aiheuttaa haasteita kenelle tahansa, mutta erityisesti iäkkäimmille henkilöille. Näiden taitojen parantamisessa vähennys on hyvä lisä, vaikka muitakin tukitoimia varmasti tarvitaan. Lämmitystaparemonttien määrän kehityksestä ei ole löydettävissä tietoa. Aihe on kuitenkin erittäin ajankohtainen ilmastokysymysten noustessa yhä tärkeämmiksi yhteiskunnallisen keskustelun ja kehittämisen kohteiksi. Myönteisen ekologisen kehityksen saavuttamiseen tarvitaan kuitenkin huomattavan paljon myös muita mittavia toimenpiteitä.



Kuvio 8. Kotitalousvähennyksen tavoitteet ja vaikutukset.

7 VEROTUKIEN ARVIOINTI, PÄÄTELMÄT JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET

7.1 Tutkimuskysymykset ja verotukiedellytykset

Tutkimus on kohdistunut kodin verotukiin, joista tähän tutkimukseen ovat valikoituneet oman asunnon luovutusvoiton verovapaus, ensiasunnon varainsiirtoverovapaus, asuntovelkojen korkovähennys, laskennallisen asuntotulon verovapaus ja kotitalousvähennys. Korkovähennykseen liittyy verosta vähennettävä alijäämähyvitys, joka mahdollistaa korkovähennyksestä saatavan veroedun myös niille, joilla ei ole riittävästi tai lainkaan pääomatuloa. Kyseessä on kokonaisuus, joka kattaa viidenneksen kaikkien verotukien kokonaisuudesta.

Tutkimuksen teemana on ollut määrittellä, *millaiset ovat hyvän verotuen edellytykset (verotukiedellytykset)*. Tutkimusteema on jaettu tutkimuskysymyksiin, joihin vastaaminen on tuottanut tutkimusteemaan liittyvää tietoa. Nämä kysymykset ovat seuraavat:

Mitkä ovat kodin verotukien tavoitteet?

Mikä on kodin verotukien oikeudellinen sisältö?

Miten kodin verotuet vaikuttavat?

Verotukiedellytyksinä on käytetty laissa taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä mainittuja seitsemää hyvän verotuen edellytystä. Näiden edellytysten ja kirjallisuudessa esitetyn ”liikennevalomallin”⁵²³ avulla on muodostettu verotukien arviointimalli. Mallin avulla verotuet voidaan jakaa vihreisiin eli säilytettäviin, keltaisiin eli kehitettäviin ja punaisiin eli poistettaviin tukiin. Arviointimallia testataan oman asunnon luovutusvoiton verovapauteen, kotitalousvähennykseen ja ensiasunnon varainsiirtoverovapauteen.

Luvussa 2 esitetyt hyvän verotuen edellytykset on johdettu laista taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä. Laki koskee erityisesti yritystukia. Henkilöverotuksen verotuet rajautuvat lain soveltamisalueen ulkopuolelle. Tässä tutkimuksessa lain määrittelemiä edellytyksiä on kuitenkin käytetty henkilöverotuksen verotukia arvioivan mallin perusteena. Lainsäädännöstä johdetut hyvän verotuen edellytykset ovat varsin samansuuntaiset kuin Rauhasen väitöskirjassaan esittämä ehdotus verotuen arviointikehikoksi⁵²⁴. Nyt kehitetyssä

⁵²³ Rauhanen 2017: 161–163. BMF 2009; Thöne 2012: 17–18.

⁵²⁴ Rauhanen 2017: 162–163.

mallissa edellytyksiä on hyvän verotuen edellytysten mukaisesti seitsemän. Edellytysten lukumäärä poikkeaa Rauhasen mallissa olevien edellytysten lukumäärästä.

Mallissa jokainen edellytys arvioidaan pisteillä 1–3 siten, että 1 on alhaisin pistemäärä ja 3 on suurin mahdollinen pistemäärä. Verotuen on mahdollista saada pisteitä yhteensä 21 pistettä. Kokonaisarvio muodostuu liikennevalomallin avulla⁵²⁵. Rauhasen ehdottamaa mallia on tutkimuksessa kehitetty lisäämällä siihen arviointiasteikko, jonka mukaisesti väri liikennevalomallissa vaihtuu. Arviointiasteikon laatiminen on haasteellista. Selvää kuitenkin on, että, jos verotuki saa jokaisesta arviointikohdasta vain pistemäärän 1, on kyseessä toimimaton tuki, joka tulisi poistaa. Poistettavan tuen pistemäärä (7 pistettä) on arvioinnin pienin mahdollinen pistemäärä, jolloin poistettaviksi tuiksi päätyvät vain heikoimmat ja toimimattomimmat tuet. Sellaisenaan säilytettäviksi tuiksi kelpaavat ne tuet, jotka saavat joka kohdasta 3 pistettä. Tämän lisäksi säilytettäviksi tuiksi määriteltäisiin sellaiset tuet, jotka saavat arvioinnissa neljästä kohdasta pistemäärän 3 ja kolmesta kohdasta pistemäärän 2. Alhaisemmalla pistemäärällä tuki päätyy kehitettäväksi (keltainen) tueksi. Tällainen asteikko tuottaa paljon kehitettäviä tukia. Toisaalta tukia ei poisteta eikä säilytetä kevein perustein, vaan kumpaakin tulosta joudutaan perustelemaan vahvoilla argumenteilla. Mitä alhaisempi arvioinnin pistemäärä on, sitä mittavampaa kehitystyötä kyseisen tuen säilyttäminen vaatii. (Taulukko 5.) Verotukiedellytyksiin perustuvaa arviointimallia testataan oman asunnon luovutusvoiton verovapauteen, kotitalousvähennykseen ja ensiasunnon varainsiirtoverovapauteen. Arviointimallin testaus toteutetaan veropoliittisen tutkimuksen osana. Sen avulla konkretisoituvat verolakien kehittämistarve ja kehittämiseen liittyvät erilaiset osa-alueet. Muita kodin verotukia (asuntovelkojen korkovähennys ja laskennallisen asuntotulon verovapaus) arvioidaan muilla tavoin, ei verotukiedellytysten arviointimallin avulla. Kuten jo johdantoluvussa 1.2.2 mainittiin, ei kokonaisarviona saatuja pistemääriä voida käyttää ainoina verotukien kehittämisehdotuksia määrittävinä tekijöinä, vaan kehittämisehdotukset nousevat laajemmin koko tutkimuskokonaisuudesta.

⁵²⁵ Rauhanen 2017: 162–163; BMF 2009; Thöne 2012: 17–18.

Taulukko 5. Hyvän verotuen edellytykset – arviointimalli.

Taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite	Onko tavoite hallitusohjelman mukainen? Onko tavoite ajankohtainen?	1= tavoite puuttuu, 2 = tavoitetta kehitettävä 3 = tavoite hyvin perusteltu
Kohdistuminen	Tuen määrä ja kohderyhmän koko, tuki / saaja.	1 = kohdistuu virheellisesti 2 = kohdistumisessa epätarkkuutta 3 = kohdistuu tavoitellusti
Tarkoituksenmukainen ja (kustannus)tehokas	Tehokkuus verrattuna muihin vaihtoehtoihin, myös ei-mitattavat vaikutukset.	1 = heikko tehokkuus, kallis 2 = kohtalainen tehokkuus 3 = hyvä tehokkuus, edullinen
Kilpailua vääristävä vaikutus mahdollisimman vähäinen	Henkilöverotuilla vaikutukset EU:n kilpailuolosuhteisiin ovat vähäisiä.	1 = ei ilmoitettu, 2 = kuvaus riittämätön 3 = selkeästi muotoiltu
Määräaikaisuus	Määräaikaisuutta on pidetty tärkeänä verotuen edellytyksenä, koska se helpottaa turhien toimimattomien tukien karsimista verotuksesta.	1 = ei määräaikaisuutta, ei säännöllistä arviointia 2 = ei määräaikaisuutta, arvioitu säännöllisesti 3 = määräaikainen, arvioitu säännöllisesti
Vaikuttavuus (kannustavuus)	Onko verotuki saavuttanut tavoitteensa kohtuullisella taloudellisella panostuksella?	1 = ei vaikuttavuutta 2 = jossain määrin vaikuttava 3 = vaikuttavuus ja kannustavuus hyväksyttävällä tasolla
Jälkiarviointi	Onko arviointia suoritettu ja mikä on arvioinnin tulos?	1 = ei arviointia 2 = arvioitu jossain määrin 3 = arvioitu paljon
Kokonaisarvio	säilytettävä, vihreä (18–21 p) kehitettävä, keltainen (8–17 p) poistettava, punainen (7 p)	Sanallinen arvio verotuen kehittämisestä tai muista toimenpiteistä

7.2 Oman asunnon luovutusvoiton verokohtelu

7.2.1 Verovapaus ja veronlykkäys

Suomessa oman asunnon myynnistä syntyneestä luovutusvoitosta ei tarvitse maksaa veroa, jos asunto on ollut omassa tai perheen vakituksessa asumiskäytössä vähintään kaksi vuotta asunnon omistusaikana. Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus on huomattava omistusasumista tukeva verotuki, jonka avulla pyritään saavuttamaan niitä positiivisia ulkoisvaikutuksia, joita syntyy, kun ihmiset omistavat asuntonsa itse. Omistusasumiseen liitettyjä positiivisia ulkoisvaikutuksia ovat esimerkiksi asuinympäristöstä ja asuntokannasta huolehtiminen ja lasten parempi koulumenestys⁵²⁶. Vuokra-asumiseen ei liitetä vastaavalla tavalla positiivisia vaikutuksia. Luovutusvoiton verovapaus tukee omistusasunnon myymistä. Verovapauden tavoitteena on lisätä liikkuvuutta asuntomarkkinoilla vähentämällä asunnonvaihtamisen kuluja. Verovapauden tavoitteena on myös estää inflaatiovoittojen verotusta tehokkaammin kuin pelkkää hankintameno-olettamaa soveltamalla. Inflaatiovoittojen verotuksen estämistä pidetään osana normiveropohjaa, eikä luovutusvoittojen verovapaus siinä tapauksessa muodostaisi verotukea niiltä osin kuin syntyneen luovutusvoiton voidaan katsoa olevan inflaation aiheuttamaa⁵²⁷. Tosin sellaisina aikoina, kun inflaatio on olematonta, ei luovutusvoittoa sisältäisi inflaation aiheuttamaa arvonnousua. Inflaation osuuden arvioiminen asunnon arvonnoususta on kuitenkin vaikeaa etenkin silloin, kun asunto on omistettu pitkän aikaa eikä koko omistusaika ole sijoittunut matalan inflaation ajalle.

Asunto riskipitoisena sijoituksena muodostaa suuren osan perheiden varallisuudesta. Asunnon omistamisen riski voi tulla todelliseksi silloin, jos asunnon hinta ajan kuluessa laskee ja asunnonomistaja joutuu tilanteeseen, jossa asunto on välttämätöntä myydä. Kun luovutusvoitot ovat verovapaita, eivät luovutustappiotkaan ole vähennettävissä pääomatuloista. Tämä vain entisestään korostaa oman asunnosijoituksen riskiluonnetta. Toisaalta verovapaus mahdollistaa myös sujuvan siirtymisen paikkakunnalta toiselle työn perässä tai sopivamman kokoisen asunnon hankkimisen perhetilanteen muuttuessa. Nykymuotoinen asunnon luovutusvoiton verovapaus ei erottele asunnon myymisen tai muuttamisen syitä. Verovapaus on samansisältöinen siinäkin tapauksessa, että verovelvollinen muuttaa ulkomaille, joten säännös ei ole ristiriidassa EU-oikeuden mukaisen kansalaisten vapaan liikkumisoikeuden kanssa.

⁵²⁶ Green & White 1997; Hilber & Mayer 2009

⁵²⁷ Mattsson 1996: 64–69; Bartlett 1997: 1263–1266.

Ruotsin verotukijärjestelmä ei tue omistusasunnon myyntiä kuten Suomen järjestelmä, vaan se tukee asunnon vaihtamista. Luovutusvoittoveron maksamisesta saa uuden asunnon hankintahinnan perusteella lykkäystä. Mikäli hankitaan uusi asunto, ei veroa tarvitse maksaa, mutta mikäli vaihtoehtoisesti siirrytään asumaan vuokra-asuntoon, joudutaan maksamaan vero koko luovutusvoitosta. Suomessa oman asunnon myynnistä saatu luovutusvoitto on verovapaata, mikäli omistaja tai hänen perheensä on asunut asunnossa vähintään kaksi vuotta. Suomen järjestelmä on huomattavasti lievempi ja tuottaa vähemmän verotuloja. Ruotsin järjestelmän ankaruutta on aiemmin lisännyt lykkäyskoron periminen lykkäyksen määrän laskennallisesta tuotosta. Lykkäyskoron perimisestä kuitenkin luovuttiin vuoden 2021 alusta lähtien⁵²⁸.

Oman asunnon luovutusvoiton verovapautta on tulkittu oikeuskäytännössä pääosin laajasti. Suomessa voidaan omistaa useita oman asunnon verovapauden kriteerit täyttäviä asuntoja samanaikaisesti. Varsinaisen asunnon lisäksi voidaan omistaa työasunto ja mahdollisesti alaikäisten lasten käytössä oleva asunto. Perheen käsitteeseen luetaan puoliso ja alaikäiset lapset, mutta ei ex-puolisoa. Alaikäisen lapsen asuessa ex-puolison kanssa täytyvät luovutusvoiton verovapauden kriteerit kyseisen asunnon osalta⁵²⁹. Jos omistusasuntoa on joskus käytetty omana tai perheen asuntona vaaditut kaksi vuotta, ei haittaa, vaikka asunto sen jälkeen vuokrataan. Asunto voidaan myöhemmin myydä edelleen verovapaasti. Usean vakituisen asunnon samanaikaisen omistuksen mahdollisuus sekä perheen käsitteen laaja tulkinta tekevät luovutusvoiton verovapaudesta merkittävän verotuen omistusasujille. Merkittävyttä lisää myös se, että vakituinen asunto voi sisältää useita vierekkäisiä kiinteistöjä, joista vain yhdellä on asuinrakennus ja muilla kiinteistöillä mahdollisesti talousrakennuksia⁵³⁰.

Verovapauden laajaa tulkintaa on rajattu suppeammaksi ainoastaan asumisajan määrittelyssä silloin, kun leski on asunut edesmenneen puolisonsa omistamassa asunnossa puolison kuoleman jälkeen vähemmän kuin kaksi vuotta. Silloin ennen puolison kuolemaa tapahtunutta asumista ei ole huomioitu asumisaikaa kerryttävänä aikana. Toisaalta poikkeussäännön vaatimaa suppeaa tulkintaa on sovellettu myös perheen käsitettä määriteltäessä – nimittäin siten, että perheen täysi-ikäisten lasten asuminen asunnossa ei voi kerryttää verovapauden edellytyksenä olevaa kahden vuoden asumisaikaa⁵³¹.

⁵²⁸ Lykkäyskorkoa perittiin Ruotsissa vuosina 2008–2020. Vrt. Prop. 2020/21:1: 329–331.

⁵²⁹ Vrt. KHO 2013:201, joka koski asuntovelkojen korkojen vähennysoikeutta. Ratkaisua on kuitenkin pidetty merkittävänä perheen käsitettä määriteltäessä laajemminkin.

⁵³⁰ Vrt. Helsingin HAO 24.03.2014 T 14/0449/3, jossa kaksi vierekkäistä kiinteistöä myytiin eri ostajille usealla osakaupalla.

⁵³¹ Vrt. KHO 2012:45; KHO 2005:25

Mikäli asuinrakennus on tuhoutunut tai purettu ja jäljellä on asuinrakennuksesta enää vain rakennuspaikka, voidaan kiinteistö siinäkin tapauksessa tulkita vakituiseksi asunnoksi, mikäli perheen asumisvaatimus on joskus täyttynyt maapohjalla sijainneen asuinrakennuksen osalta. Myös tässä tulkinnassa sovelletaan verovapauden laajaa tulkintaa. Lain tarkoituksen mukaisen tulkinnan mukaista saattaisi olla myös päinvastainen tulkinta, jossa verovapaus ei koskisi pelkän maapohjan myymistä ilman asuinrakennusta⁵³². Tämä tulkinta kuitenkin vaatisi tuekseen lakitekstin täsmentämistä.

7.2.2 Oman asunnon luovutusvoittoverotuksen ongelmat

Oman asunnon myynnistä syntynyt luovutusvoitto on verovapaa, mikäli asunnon omistaja on omistusaikansa käyttänyt asuntoa omana tai perheensä asuntona vähintään kaksi vuotta ennen asunnon myymistä. Luovutusvoittoverovapauden tavoitteena on helpottaa omistusasunnon myymistä ja vähentää omistusasumiseen liittyvää lukkiutumisasiikutusta sekä helpottaa työvoiman liikkumista työpaikan perässä. Verovapaus myös estää asuntojen pitkiin omistusaikoihin liittyvien inflaatiovoittojen haitallista verottamista. Verovapaus on poikkeussäännös yleisestä luovutusvoittojen verollisuudesta. Verovapauden edellytyksiä on kuitenkin tuomioistuimissa tulkittu laajasti. Verovapauden edellytykset täyttäviä asuntoja voi verovelvollisella olla omistuksessaan useita yhtäaikaisesti. Luovutusvoittoverovapaus kattaa työasunnon ja opiskeluasunnon (myös alaikäisten lasten käytössä olevan opiskeluasunnon) sekä asuntojen toistuvat luovutukset⁵³³. Verovapauden piiriin kuuluu myös rakennuspaikka, jolla aiemmin on sijainnut oma asunto.

Joitakin rajoituksia oman asunnon luovutusvoittoverovapautteen on kuitenkin poikkeussääntöluonteen vuoksi tehty. Perheen käsite on rajattu vain puolisoon ja alaikäisiin lapsiin, eikä verovapaus koske ex-puolison tai täysi-ikäisten lasten käytössä ollutta asuntoa. Verovapaus ei myöskään koske leskeä, joka myy entisen puolisonsa kokonaan omistaman asunnon. Verovapautta ei myönnetä, vaikka leski olisi asunut asunnossa yli kaksi vuotta ennen puolison kuolemaa⁵³⁴. Lesken omistusaika lasketaan alkavaksi vasta osituksesta. Suppean tulkinnan mukaisesti kaavoitetunkaan tontin verovapaa osuus ei voi olla yhtä hehtaaria suurempi, eikä verovapaa osuus siten voi ylittää laissa mainittua raja-arvoa. Oikeuskäytännön mukaisesti pelkän maapohjan ja rakennuspaikan myynti kuitenkin tulkitaan verovapaaksi, jos kyseisellä maapohjalla tai rakennuspaikalla on joskus sijainnut oma

⁵³² Vrt. KHO 2012:6; Nykänen & Rabinä 2016: 150, alaviite 7.

⁵³³ Vrt. KHO 2001:41; KHO 2014:200.

⁵³⁴ Vrt. KHO 2005:25

asunto. Se tulkitaan verovapaaksi siihen saakka, kun uuden rakennuksen rakennustyöt alkavat⁵³⁵. Lain tarkoituksen mukaista saattaisi suppeamman tulkinnan mukaisesti olla, että pelkää maapohjaa ilman asuinrakennusta ei voitaisi myydä verovapaasti. Verovapauden ulottamisen pelkkään rakennuspaikkaan, jolla ei enää sijaitse asuinrakennusta, voitaisiin myös perustella olevan lain tarkoituksen vastaista, koska laissa ei nimenomaisesti mainita verovapauden ulottumista *pelkkään* rakennuspaikkaan ilman asuinrakennusta niin kuin ratkaisussa KHO 2012:62 on tulkittu.⁵³⁶

Ruotsin oli vuonna 2007 korjattava lykkäyslainsäädäntöään Yhteisöjen tuomioistuimen antaman tuomion⁵³⁷ jälkeen. Tuomion mukaisesti Ruotsin verotuksessa aiemmin noudatettu sääntö, jonka mukaan asunnon luovutuksen jälkeen hankittu uusi asunto voi sijaita vain Ruotsissa, oli ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Tuomion mukaan jäsenvaltio ei voi hankaloittaa ihmisen toimintaa hänen halutessaan ottaa vastaan työtä toisesta jäsenvaltiosta. Aiempaa Ruotsiin rajoittuvaa lykkäyssääntöä pidettiin muuttohalukkuutta vähentävänä sellaisessa tilanteessa, jossa ruotsalainen henkilö olisi halukas muuttamaan toiseen jäsenvaltioon vastaanottaakseen työtä tuosta valtiosta. Yhteisön oikeuden mukaisen uuden lainsäädännön mukaan asunnon luovutusvoiton verotuksesta saa Ruotsissa veronmaksun lykkäyksen myös siinä tapauksessa, että asunnonluovutuksen jälkeen uusi asunto hankitaan jostakin toisesta ETA-valtiosta. Säädös tuli voimaan helmikuussa 2007, mutta sitä voitiin soveltaa verovelvollisen niin halutessa jo vuoden 2006 verotukseen.

7.2.3 Verotukiedellytykset

1 Taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite

Oman asunnon luovutusvoiton verovapauden tavoitteena on tukea omistusasumista sen positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi. Samalla sen tarkoituksena on asunnon vaihdon helpottaminen niin, että asunto on helpompi sovittaa muuttuneeseen elämäntilanteeseen perheeseen kasvaessa tai pienentyessä. Verotuen avulla pyritään myös helpottamaan työvoiman liikkumista työn perässä ja vähennetään asunnonvaihtamiseen liittyvää lukkiutumista vaikutusta. Verovapaus on käytössä myös useissa muissa Euroopan valtioissa, ja se näyttäisi vakiintuneen normiverotukseen kuuluvaksi osaksi verotusta. Suomessa sovellettava luovutusvoi-

⁵³⁵ Vrt. KHO 2012:62; KHO 2015:75

⁵³⁶ Nykänen & Råbinä (2016: 150, alaviite 7). Verotus 2: 148–162.

⁵³⁷ Asia C-104/06, Komissio vastaan Ruotsi, 18.1.2007, Kok. 2007, s. I-673.

ton verovapaus ei myöskään rajoita liikkumista Euroopan alueella, joten sen voidaan katsoa olevan sopuosoinnussa EU-oikeuden kanssa. Nykymuotoisena tuki ei kuitenkaan huomioi asunnon myymisen syitä, vaan verotuki voi mahdollistaa myös keinotteluluonteisen hyödyn tavoittelemisen, mikäli asuntoja vaihdetaan tiheään ja tarkoituksellisesti pyritään asunnon arvonnousuun.

Asunnon arvonnousua voi tapahtua myös inflaation seurauksena. Tällaisen arvonnousun verottaminen ei ole kansantaloudellisesti järkevää. Verovapauden tavoitteena on estää näiden inflaatiovoittojen verotusta. Mikäli arvonnousun syynä on pelkästään inflaation aiheuttama hinnannousu, ei tällaisen luovutusvoiton saaminen paranna myyjän taloudellista asemaa suhteessa ympäröivään yhteiskuntaan. Oletettavaa on, että elämisen ja kulutustavaroiden hintataso on kohonnut niin, että asuntoon aiemmin käytetty rahamäärä vastaa sitä rahamäärää, mikä asunnosta myytäessä saadaan, vaikka summa on nimellisesti suurempi. Tässä ajassa inflaatio on hyvin matala tai olematon, mutta sen merkitys voi myöhemmin korostua, jos talouden suhdanteet muuttuvat.

2 Kohdistuminen

Oman asunnon luovutusvoitto kohdistuu omistusasunnon myyntiin. Se ei erottele myynnin syitä. Myynti voi tapahtua verovapaasti esimerkiksi jos halutaan muuttaa työn perässä toiselle paikkakunnalle tai jos halutaan muuttaa vuokra-asuntoon. Mahdollista on myös myydä sijoitusmielessä hankittu tarpeisiin nähden liian suuri asunto verovapaasti ja muuttaa vuokra-asuntoon. Asumisen määräaika on kaksi vuotta, jonka jälkeen myynti on aina verovapaa. Verovapaus ei ole sidoksissa uuden asunnon hankkimiseen. Verotuen suuruusluokka-arvio on noin 1,4 miljardia euroa vuosittain. Tarkkoja tietoja verotuen tai kohderyhmän suuruudesta ei ole.

3 Tarkoituksenmukainen ja (kustannus)tehokas

Omistusasumisen tukeminen on pitkälti tietoinen poliittinen päätös. Tiedossa on, että verottamalla kaikkia luovutusvoittoja – myös oman asunnon myynnistä syntyneitä luovutusvoittoja – olisi saatavissa verotuloja, mutta verotusta halutaan kuitenkin keventää omistusasumisen tärkeän erityisluonteen vuoksi. Jos oman asunnon luovutusvoiton verovapautta päädyttäisiin jollakin tavalla rajoittamaan, muodostuisi tarve jonkinlaiselle laskentajärjestelmän luomiselle ja ennen kaikkea neuvonnalle. Kokonaan verottamatta jättäminen voinee kuitenkin olla verottamisen jälkeen seuraavaksi kustannustehokkain ratkaisu, kun tuen tavoite on tunnistettavissa.

4 Kilpailua vääristävä vaikutus mahdollisimman vähäinen

Omistusasumisen verotuksellinen suosiminen kiistatta vääristää kilpailua ja kannustaa omistusasumiseen vuokra-asumisen kustannuksella. Omistusasuminen voidaan kuitenkin yhdistää ihmisen perustarpeisiin, ja sitä pidetään poliittisesti tärkeänä päämääränä. Omistusasumisen tukea on sovellettu myös muissa maissa. Kilpailuvääristymiin vaikuttaminen olisi mahdollista lähinnä asuntotuloa verottamalla tai vuokratulojen verovapaudella. Kumpikaan ei ole tavoiteltava verotusratkaisu.⁵³⁸ Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus on aikojen kuluessa muovautunut niin normiveron luonteiseksi, että verovapauden poistaminen saisi aikaan verotuksen huomattavan kiristymisen.

5 Määräaikaisuus

Tuki ei ole määräaikainen, vaan se on pitkän ajan kuluessa muotoutunut kiinteäksi lainsäädännön osaksi, joka tukee asunnon myyjää. Jo vuonna 1943 voimaan tulleen TOL:n mukaisesti luovutusvoitot olivat verovapaita, mikäli luovutus tapahtui kiinteän omaisuuden osalta yli kymmenen vuoden ja irtaimen omaisuuden osalta yli viiden vuoden omistusajan jälkeen. Oman asunnon luovutusvoitto säädettiin verovapaaksi vuodesta 1972 lähtien yhden vuoden omistus- ja asumisajan jälkeen, ja vuodesta 1990 lähtien asumis- ja omistusaikaa pidennettiin 2 vuoteen.

6 Vaikuttavuus (kannustavuus)

Tuella helpotetaan asunnonvaihtoa ja muuttamista esimerkiksi työpaikan vaihtuessa tai perheeseen kasvaessa. Tuki vähentää lukkiutumisvaikutusta eli kannustaa ihmisiä hankkimaan oikeankokoisen asunnon juuri sieltä, missä heidän on työn ja perheen näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta asua. Myös työ- ja opiskeluasuntojen hankkiminen kakkosasunnoiksi on mielekkäämpää, kun luovutusvoittoveroa ei niidenkään osalta peritä.

Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus mitä ilmeisimmin mahdollistaa ja helpottaa asuntokaupan suunnittelua ja toteutusta. Mahdollinen asuntokaupasta saatu luovutusvoitto voidaan sijoittaa kokonaisuudessaan uuteen asuntoon, eikä veron maksusta tarvitse huolehtia. Tämä vähentää lainanottamisen tarvetta. Oman asunnon myyntivoiton verovapaudessa on kyse niin syvälle suomalaiseen verotukseen vakiintuneesta ilmiöstä, että moni ei ehkä tule edes ajatelleeksi, että asuntokauppaan saattaisi joissakin olosuhteissa liittyä veroseuraamuksia. Esimerkiksi perhetilanteen äkillisesti muuttuessa voidaan vastahankittu asuntokin joutua myymään ennen kahden vuoden määräajan umpeutumista, jolloin luovutusvoitto olisi verollista. Myös perittyä omaisuutta myytäessä veron realisoituminen saattaa tulla yllätyksenä.

⁵³⁸ Määttänen 2009: 91.

7 Jälkiarviointi

Seikkaperäistä arviointia ei ole toteutettu. Arvioinnit rajoittuvat lähinnä omistus-asumisen ja vuokra-asumisen kustannusten vertailuun. Verotulon menetyksen arviointi on toteutettu suuruusluokka-arviona, joka ei anna tarkkaa tietoa verotuen todellisesta suuruudesta.

Oswaldin teorian mukaan omistusasumisella saattaisi olla yhteyttä myös työttömyyteen⁵³⁹. Omistusasumiseen ajatellaan liittyvän pysyvyyttä. Omistusasunnon vaihtaminen koetaan monimutkaisemmaksi kuin vuokra-asunnon vaihtaminen. Tästä syystä ihmiset mieluummin jäisivät työttömiksi kuin muuttaisivat toiselle paikkakunnalle työpaikan perässä. Myöhemmissä tutkimuksissa omistusasumis-alueilla vallitseva korkeampi työttömyys selittyisi paremminkin sillä, että omistusasuminen ”syrjäyttäisi” teollisuutta ja suuria tuotantolaitoksia samoilta alueilta sekä vähentäisi kulutusta ja yrittäjyyttä, jolloin työpaikkoja olisi omistusasumis-alueilla vähemmän tarjolla⁵⁴⁰.

Verotukiedellytysten arvioinnin tulos on esitetty taulukon muodossa. Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus kaipaa tämän arvioinnin perusteella kehittämistä. Sen arviointitulos on lähes jokaisesta arviointikohdasta 2 pistettä, lisäksi määrääikaisuutta ei ole.

⁵³⁹ Teoksessa: van Ewijk & Leuvensteijn 2009: 43–51; 57; 187–188.

⁵⁴⁰ Laamanen 2017: 49.

Taulukko 6. Oman asunnon luovutusvoiton verovapauden arviointi.

Taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite	<ul style="list-style-type: none"> • Omistusasumisen lisääminen sen positiivisten ulkoisvaikutusten vuoksi • Asunnonvaihdon helpottaminen, vähentää lukkiutumsvaiikutusta • Inflaatiovoittojen verotuksen estäminen 	3 = tavoite hyvin perusteltu
Kohdistuminen	<ul style="list-style-type: none"> • Kohdistuu asunnon myymiseen • Ei erottele asunnon myymisen syitä • Saattaa mahdollistaa keinotekoa 	2 = kohdistumisessa epätarkkuutta
Tarkoituksenmukainen ja (kustannus)tehokas	<ul style="list-style-type: none"> • Verovapaus hallinnollisesti järkevämpi kuin lykkäysmalli, joka monimutkaistaisi verotusta • Täydellinen verovapaus hallinnollisesti helpompi verrattuna osittaiseen 	2 = kohtalainen tehokkuus
Kilpailua vääristävä vaikutus mahdollisimman vähäinen	<ul style="list-style-type: none"> • Omistusasumisen nykyisenkaltaisen tuki suosii omistusasumista • EU:n kilpailulainsäädännöllä ei vaikutusta yksityistalouden tukiin 	2 = kuvaus riittämätön
Määräaikaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Ei määräaikaisuutta, verotus ollut aina erittäin lievä 	1 = ei määräaikaisuutta, ei säännöllistä arviointia
Vaikuttavuus (kannustavuus)	<ul style="list-style-type: none"> • Helpottaa jossain määrin asunnon vaihtamista esimerkiksi työpaikan vaihdostilanteissa 	2 = jossain määrin vaikuttava
Jälkiarviointi	<ul style="list-style-type: none"> • Omistusasumista ja asuntopoliitikkaa tutkimuskirjallisuudessa arvioitu lähinnä kokonaisuutena, ei niinkään yksittäisiä verotuksia 	2 = arvioitu jossain määrin
Kokonaisarvio	<p>säilytettävä, vihreä (18–21 p) kehitettävä, keltainen (8–17 p) poistettava, punainen (7 p)</p>	<p>14 Verotuen laajenemista tulisi pyrkiä rajoittamaan.</p>

7.2.4 Luovutusvoittoverotuksen kehittämisehdotukset

Oman asunnon luovutusvoiton verovapaus on Suomessa vakiintunut verotuksen osaksi, eikä sen muuttaminen ole todennäköistä. Kansainvälisesti tarkastellen Suomen verotuksessa toteutuva laaja verovapaus ei ole kaikkialla itsestään selvää. Tätä taustaa vasten verotuen supistamista tai laajentumisen rajoittamista on mahdollista hahmotella. Verovapauden rajoittaminen edellyttäisi selkeitä lainsäädäntömuutoksia. Rajoittamiseen olisi kansainvälisistä malleista löydettävissä useita-kin vaihtoehtoisia keinoja.

Ehdotus. Oman asunnon luovutusvoiton verovapautta tulisi rajoittaa.

Verovapautta voitaisiin rajoittaa edellyttämällä uuden asunnon hankkimista heti tai kohtuullisen siirtymäajan kuluttua luovutuksen jälkeen. Säännös rajoittaisi verovapautta hyvinkin paljon ja samalla vauhdittaisi asuntomarkkinoita. Suomessa-kin verovapaussäännön sanamuoto on ollut nykyiseen sanamuotoon verrattuna erilainen vuoteen 1988 saakka. Siihen asti verovapauden oli saanut ainoastaan siinä tapauksessa, että oli myynyt asunnon välittömästi oman asumisen päätyttyä. Mikäli lain sanamuotoa jälleen tarkennettaisiin, ei verovapautta voisi enää hyödyntää useiden vuosien tai vuosikymmenten jälkeen asuntoa tai pelkkää oman asunnon rakennuspaikkaa myydessä. Tässä yhteydessä saattaisi toimiva ratkaisu olla myös työ- ja kakkosasuntojen verovapauden poistaminen. Nämä asunnot ovat useissa tapauksissa sellaisia, että niitä käytetään omassa käytössä vain vaaditut kaksi vuotta, jonka jälkeen niitä hyödynnetään sijoitusasuntoina. Työ- tai kakkosasunnon verovapaus estyisi myös sillä, että vaatimuksena olisi uuden asunnon hankkiminen tietyn ajan sisällä edellisen asunnon myymisen jälkeen.

Verovapauden rajoittaminen toteutuisi hyvin myös niin, että koko luovutusvoiton määrä ei olisi verovapaa, vaan verovapaus määräytyisi esimerkiksi uuden asunnon hankintahinnan avulla ja ainoastaan uuteen asuntoon sijoitettu luovutusvoiton osa olisi verovapaa. Edullisemmän asunnon hankkijalle muodostuisi näin ollen verotettavaa voittoa. Tämän säännön seurauksena verollista tuloa syntyisi myös, mikäli uutta asuntoa ei hankittaisi ollenkaan. Verovapautta olisi mahdollista rajoittaa myös asumisajan perusteella, nimittäin siten, että verovapaata olisi vain asumisajan ja omistusasajan välisen suhteen mukainen osuus luovutusvoitosta. Säännön seurauksena vain asumisaikaa vastaava osa luovutusvoitosta olisi verovapaata.

Kanadassa verovapautta on kavennettu rajoittamalla verovapaus Income Tax Actin (Kanadan tuloverolaki) 40(2)(b) mukaan siten, että verovapaus on sidoksissa asunnon asumisen aikaiseen arvonnousuun, jolloin koko luovutusvoitto ei välttämättä muodostu verovapaaksi.

Vastaavanlaisen säännön perusteella Suomessa useissa tapauksissa, kun aikaa omasta asumisesta olisi kulunut runsaasti, ei verovapaa osa olisi kovinkaan suuri. Samansuuntaiseen lopputulokseen päädyttäisiin, jos systemaattinen verovapaus poistettaisiin kokonaan ja oman asunnon luovutukseen sovellettaisiin reilun ko-koista hankintameno-olettamaa (esimerkiksi 50 prosenttia), joka vähentäisi luovutusvoiton verollista osaa.

Nykylainsäädännön mukainen luovutusvoittojen verovapaus on tuonut mukanaan myös tappioiden vähennyskelpottomuuden. Verovapauden rajoittaminen tai poistaminen kokonaan toisi mukanaan tappioiden vähennyskelpoisuuden osittain tai kokonaan, ja se myös toimisi asuntokauppaa vauhdittavana tekijänä. Epäsopivien arvonsa menettäneiden asuntojen myyminen muodostaisi tappioita, jotka olisivat osittain tai kokonaan vähennyskelpoisia myös muista pääomatuloista.⁵⁴¹

Mahdollista olisi myös pääomatuloverotuksen uudistaminen kokonaisuutena, jolloin pääomatulojen tuotosta riskittömän koron verran olisi aina verovapaata ja verollista olisi vasta lainsäädännössä määritellyn riskittömän koron ylittävä tuoton osuus.⁵⁴² Riskittömän tuoton verovapaus on kantavana ideana Mirrlees Review'n esittelemässä kokonaisverouudistuksessa. Omaan asumiseen liittyvien luovutusvoittojen osalta se voitaisiin toteuttaa jakamalla luovutusvoitto verovapaaseen ja verolliseen osuuteen. Tällöin verovapaa osa määriteltäisiin joko uuden asunnon hankintahinnan, asumisajan, inflaatiovoiton tai kaavamaisen hankintameno-olettaman avulla. Asumisen verotuksen uudistaminen olisi hyvä tehdä kokonaisuutena huomioiden sekä asuntotulon että luovutusvoittojen verottaminen varainsiirtoverotusta unohtamatta. Lisäksi on huomioitava asumisen verotuksen suhde muihin omaisuuseriin ja säästämiseen.

Perintöverotuksen poistamista vaadittaessa usein unohdetaan se, että perintöverotuksen arvostushinnat toimivat Suomessa myös luovutusvoittoverotuksen hankintahintoina perittyä omaisuutta myöhemmin myytäessä. Esimerkiksi Ruotsissa vastikkeettomia saantoja seuraavissa luovutuksissa noudatetaan jatkuvuusperiaatetta, jonka mukaisesti aiemman omistajan hankintahintaa sovelletaan myös uuden omistajan hankintahintana omaisuutta luovutettaessa⁵⁴³. Ilman minkäänlai-

⁵⁴¹ Eerola, Lyytikäinen & Saarimaa 2014: 51.

⁵⁴² Eerola, Lyytikäinen & Saarimaa 2014: 69; vrt. Mirrlees Review 2011: 297–298; 330–334.

⁵⁴³ Kristoffersson (2010:733–734) toteaa, että Ruotsissa on jo ennen perintöveron poistoa noudatettu mainittua *jatkuvuusperiaatetta* (*kontinuitetsprincip*), joka yhdistettynä perintö- ja lahjaverotukseen johtaa kaksinkertaiseen verotukseen. Vrt. Råbinä (2001: 133–134), joka toteaa, että *epäjatkuvuusperiaate* välttämättä tarvitsee seurakseen perintö- ja lahjaverotuksen, kuten Suomessa.

sia hankintameno-olettamia tai huojennuksia verotus muodostuu tällaisella käytännöllä melko ankaraksi, kun edellisen omistajan omistusaajan aikainen arvonnousukin verotetaan uuden omistajan luovutusvoittoverotuksessa.

Perintöveron puuttuessa omaisuuden aikaisemman omistajan aikaista arvonnousua voidaan verottaa *realisoitumisperiaatetta*⁵⁴⁴ noudattaen, kuten Kanadassa⁵⁴⁵. Tällöin oletetaan omaisuuden luovutusvoiton realisoituvan perinnönjättöhetkellä. Luovutusvoitosta verotetaan perinnön aiempaa omistajaa eli kuolinpesää.⁵⁴⁶ Tässäkin tapauksessa perintötilanteen verotus voi muodostua perillisille erityisen ankaraksi.

Kanadassa perintötilanteessa luovutusvoitosta aiheutuva vero määrätään kuolinpesän maksettavaksi juuri ennen perinnön saamista saantohetken arvosta. Perinnönjättäjän käyttämää omistusasuntoa myydessä huomioidaan kuitenkin perinnönjättäjän asuminen ja omistusaika luovutusvoiton verovapaata osaa laskettaessa. Perintönä saadun asunnon myynti myöhemmin aiheuttaa luonnollisesti uuden luovutusvoiton, jota myös verotetaan normaalिसääntöjen mukaisesti. Hankintahintana käytetään saantohetken markkinahintaa. Myös asunnon käyttötarkoituksen muuttuessa katsotaan luovutusvoiton realisoituvan asunnon omistajalle markkinahinnan ja aiemman hankintahinnan erotuksena. Mikäli oma asunto muutetaan liike- tai vuokrahuoneistoksi, lasketaan oman asunnon luovutusvoiton verovapaa osa edellä mainittujen sääntöjen mukaisesti asumisajan ja omistusaajan suhteen ja mahdollinen loppuosa luovutusvoitosta on asunnon omistajalle verollista tuloa. Näin siitäkkin huolimatta, että asunto ei ole vaihtanut omistajaa, vaan ainoastaan sen käyttötarkoitus on muuttunut.

⁵⁴⁴ Tässä yhteydessä *realisoitumisperiaatteella* tarkoitetaan sitä, että omaisuuden arvonnousu verotuksessa tuloutuu eli realisoituu, vaikka omaisuuden siirtyminen omistajalta toiselle olisi vastikkeetonta. *Realisoitumisperiaate* on päinvastainen periaate, jonka mukaisesti arvonnousua ei veroteta ennen kuin voitto toteutuu eli realisoituu.

⁵⁴⁵ Worldwide Personal Tax and Immigration Guiden (2020–21: 243) mukaan Kanadassa kuitenkin vain 50 prosenttia luovutusvoitoista on verollista ja 50 prosenttia luovutustappioista on vähennyskelpoista.

⁵⁴⁶ Käytäntöä esittelee myös Mirrlees Review (2010: 800–803), jossa korostetaan yhden veron järjestelmän olevan yksinkertaisempi ja jossain mielessä myös oikeudenmukaisempi, koska se verottaa vain omaisuuden arvonnousua eikä koko omaisuutta. Huomattavaa on kuitenkin, että vaikka Suomen perintövero lasketaan koko perittävän omaisuuden määrästä, on se kuitenkin luovutusvoittoveroa lievempi vaihtoehto alemman verokannan vuoksi. Ks. myös Boadway, Chamberlain & Emmerson (2010: 24), joiden mukaan Kanadassa perintövero on poistettu viimeisistäkin provinssista jo vuonna 1986 ja maassa noudatetaan vastikkeettomien saantojen luovutusvoittoverotuksessa *realisoitumisperiaatetta* eikä inflaation perusteella anneta verohuojennusta.

Mikäli perintöverosta luovuttaisiin, keskusteluun nousisivat väistämättä luovutusvoittoverotuksen muuttaminen jatkuvuusperiaatteen mukaiseksi sekä perinnönjättäjän asuntonaan käyttämän asunnon verotus, jota usein on huojennettu lesken asumisen perusteella.

7.3 Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus

7.3.1 Nuoren asunnonostajan tuki

Varainsiirtoveroa on maksettava kiinteistön tai arvopaperin luovutuksen yhteydessä. Veron suuruus on 4 prosenttia kiinteistön ja sillä sijaitsevan asuinrakennuksen kauppahinnasta tai 2 prosenttia asunto-osakkeiden hinnasta. Ostaja on velvollinen maksamaan veron itseverotuksena Verohallinnolle. Varainsiirtoveron tavoite on fiskaalinen. Ensiasunto on tietyin edellytyksin vapautettu tästä verosta. Luovutus on verovapaa, jos sen ostaja luovutuksen jälkeen omistaa vähintään puolet asunnosta eikä hän ole aiemmin omistanut vähintään puolta mistään asunnosta. Lisäksi ostajan tulee olla alle 40-vuotias asuntoa ostaessaan. Verovapauden tavoitteena on tukea nuoria ensiasunnon ostajia. Verovapaus on poikkeussääntö yleisestä varainsiirtojen verollisuudesta. Poikkeussääntöä tulisi soveltaa pääsääntön mukaan suppeasti. Erityistä on, että ensiasunnon verovapautta on oikeuskäytännössä sovellettu laajasti. Maksettua varainsiirtoveroa on palautettu jopa useiden vuosien jälkeen, kun ensiasunnon hankkimista koskevat ehdot ovat täyttyneet. Hankitun asunnon asettaminen välittömästi hankinnan jälkeen vuokrallekaan ei ole ollut esteenä varainsiirtoveron palautukselle, kunhan asumaan asettumiselle on ollut itsestä riippumaton syy. Syyksi on oikeuskäytännössä hyväksytty esimerkiksi ulkomailla opiskelu. Varainsiirtoveroa on voitu palauttaa myös kiinteistöstä, jolla ei ole ostettaessa ollut kuin rakennuspaikka ja ensiasunto on rakennettu kiinteistölle myöhemmin. Erityisesti vakituisen asumisen viivästymisen kesto ja hyväksyttävät syyt sekä aikaisempaan omistukseen liittyvät yksityiskohtat jäävät lainsäädännössä avoimiksi. Lainsoveltamisen yksityiskohtien selkiytyminen edellyttäisi joko lain tai Verohallinnon ohjeiden täsmentämistä. Nykyinen oikeustila on näiltä osin epäselvä, eikä se takaa verovelvollisten yhdenmukaista kohtelua. Erityisen ongelmallista ohjeiden puuttuminen on itseverotuksen toteuttamisessa.

Varainsiirtovero on lähinnä muuttamista koskeva vero. Se vähentää ihmisten muuttohalukkuutta.⁵⁴⁷ Yksinkertaisinta olisi poistaa vero kokonaan, mutta tieteen-

⁵⁴⁷ Eerola, Harjunen, Lyytikäinen & Saarimaa 2019.

kin on mahdollista spekuloida veron poistamista esimerkiksi vain omalta asunnolta ja jättää vuokra-asunnot edelleen veron piiriin. Se tosin lisäisi edelleen vuokra-asuntojen verotaakkaa omistusasuntojen hyväksi. Valtion rahantarve on kuitenkin ilmeinen. Silloin fiskaalisen veron poistamisen ehdottaminen ei ole realistista. Varainsiirtoveron taso on korkea. Mahdollista saattaisi olla alentaa varainsiirtoveron verokantaa mutta luopua ensiasunnon verovapaudesta. Tosin juuri nykyään toteutettuna ensiasunnon varainsiirtoverovapaudesta luopuminen ajoittuisi samaan ajanjaksoon asuntovelkojen korkovähennyksen poistamisen kanssa ja saattaisi siten kohdata kritiikkiä ja vastarintaa omistusasujien edustajien taholta.

Ensiasunnon verovapauden osalta tulkinta on ollut säännöksen poikkeussääntöluonteesta huolimatta erityisen laajaa. Verovapauden edellytyksenä asunnon ostajan tulee olla 18–39-vuotias, hankkinut omistukseensa vähintään puolet asunnosta tai kiinteistöstä, jolla sijaitsee asuinrakennus, eikä hän ole saanut aiemmin omistaa vähintään puolta mistään asunnosta. Maksettu vero voidaan myös palauttaa myöhemmin, mikäli verovapauden edellytykset täyttyvät vasta sen jälkeen, kun varainsiirtovero on jo maksettu. Verovapauden piiriin on hyväksytty myös työpaikkakunnalla sijaitseva asunto, vaikka verovelvollisen vakituinen osoite oli toisella paikkakunnalla puolison omistamassa asunnossa.⁵⁴⁸ Aikaisempi asuinkäyttöön soveltuvan asunnon omistaminen pääsääntöisesti estää varainsiirtoverovapauden saamisen, mutta jos aikaisempi asunto on ollut huonokuntoinen tai asumiskelvoton, ei verovapaus esty⁵⁴⁹. Jos asunnon ottaminen omaan käyttöön viivästyy itsestä riippumattomasta syystä, voidaan maksettu varainsiirtovero palauttaa asumiskäytön alkaessa. Viivästymisen syyksi on hyväksytty paitsi kaavoituksen ja rakennusluvan viivästyminen – jopa 10 vuotta – myös esimerkiksi asunnon vuokraaminen (ja opiskelu toisella paikkakunnalla)⁵⁵⁰. Toisaalta asunnon vuokrausta ei ole kaikissa tapauksissa hyväksytty varainsiirtoveron palauttamisen syyksi, ellei vuokraukselle ole esitetty erityisiä syitä⁵⁵¹. Veroasiamies on lisäksi pitänyt liian laveana tuomioistuimen oikeudellista tulkintaa KHO:n ratkaisussa 2009:3, jossa asunnon ja tontin ostamista pidettiin asiallisesti yhtenä kokonaisuutena, vaikka ensiksi ostettu tontilla oleva asuinrakennus ennen itse tontin ostamista olisikin suppeamman tulkinnan mukaisesti jo voinut muodostaa verovapauden estävän asunnon omistuskokonaisuuden. Itseverotuksena toteutettavan verotusmuodon lainsäädännön tulisi olla riittävän selkeää ja yksinkertaista, jotta verotuksen ennakoitavuus sekä verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu toteutuisivat.

⁵⁴⁸ Hämeenlinnan HAO 30.6.2005 T 05/0344/1.

⁵⁴⁹ KHO 28.3.2006 T 717.

⁵⁵⁰ Oulun HAO 12.11.2010 T 10/0515/2.

⁵⁵¹ KHO 2000:32.

Selkiyttämistä edellyttäviä yksityiskohtia ovat esimerkiksi oman asumiskäytön viivästyminen ja siihen johtaneet hyväksyttävät syyt sekä viivästyksen hyväksyttävä kesto. Nykyinen oikeustila on näiltä osin epäselvä, eikä se takaa verovelvollisten yhdenmukaista kohtelua. Tapauskohtaisen harkinnan korostaminen esimerkiksi Verohallinnon ohjeissa on omiaan vaikeuttamaan verotuksen ennakoitavuutta.

7.3.2 Verotukiedellytykset

1 Taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite

Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus on verotukena vanha. Sen tavoitteena on tukea ensiasunnon hankkimista. Jo varainsiirtoverotustyöryhmän mukaan varainsiirtoverotuksen kautta ei ole mahdollista kanavoida tukea neutraalisti ensiasunnonhankkijoille. Työryhmä perustelee näkemystään muun muassa sillä, että tuensaajat joutuvat jo lähtökohtaisesti eriarvoiseen asemaan sellaisten seikkojen (esimerkiksi perintönä saadut asunnot) vuoksi, joihin heillä ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa. Lisäksi verovapaus johtaisi verovelvollisten puolelta keinotekoisin järjestelyihin, joiden tarkoituksena olisi saada verotuki hyväkseen useammin kuin kerran. Työryhmä suosittaa asuntovähennyksen kehittämistä ensiasunnon hankkijoiden tukemiseksi.⁵⁵² Verotuki on siirtynyt varainsiirtoverotukseen aiemmasta leimaverotuksesta huolimatta asiantuntijoiden epäilevistä lausunnoista. Nykyisin koko varainsiirtoveroa on kritisoitu muuttamista hankaloittavaksi veroksi.

2 Kohdistuminen

Verotuki kohdistuu ensiasunnon ostajiin parantaen heidän taloudellista asemaansa. Asuntovelkojen korkovähennyksen ja korotetun alijäämähyvityksen poistussa se jää ainoaksi ensiasunnon ostajiin kohdistuvaksi verotueksi. Samalla periaatteella toimii ASP-palkkiojärjestelmä, joka mahdollistaa ensiasunnon hankkijoille edullisen lainan. Verovapaussäännöstä on oikeuskäytännössä tulkittu laeasti huolimatta säännöksen poikkeussääntöluonteesta. Väistämättä herää ajatus, onko ikärajaattu ensiasuntoja koskeva säännös vanhentunut ja tulisiko se korvata kaikkia asunnon ostajia hyödyttävällä säännöksellä. Verotuen määrä on noin 105 miljoonaa euroa vuosittain. Se on 0,4 prosenttia verotukien kokonaismäärästä, mutta noin 12 prosenttia kerätyn varainsiirtoveron määrästä (824 miljoonaa euroa).

⁵⁵² Varainsiirtoverotustyöryhmän muistio 1990: 98. Asuntovähennys oli 10 vuoden määräaikainen verosta tehtävä vähennys, joka tuli voimaan vuonna 1990. Vähennyksen sai asunnon hankinnan rahoitusmuodosta riippumatta. Vuodesta 1993 lähtien asuntovähennys muuttui vaihtoehtoiseksi korkovähennyksen kanssa niille henkilöille, joille se oli myönnetty vuosina 1990–1992 toimitetuissa verotuksissa. Vrt. HE 110/1989 vp: 17; HE 200/1992 vp.

3 Tarkoituksenmukainen ja (kustannus)tehokas

Nuoren asunnonostajan verotukea on arvosteltu jo ennen varainsiirtoverotukseen siirtymistä ja pidetty sitä asuntopolitiikkaan sopimattomana tukena. Lain tarkoituksen mukaista olisi, että tuen saisi asunnon ostaja kerran elämässään. Nykymuotoisena verovapaus kuitenkin voi estyä vastikkeettomasti saadun asunnon omistamisen seurauksena. On myös mahdollista, että verovapauden kategorisen ikävaatimuksen vuoksi ensiasunnon hankintaa siirretään lähelle ikävaatimuksen ylärajaa ja lisäksi pyritään hankkimaan mahdollisimman suuri ja kallis asunto, jotta verohyöty muodostuisi mahdollisimman suureksi. Ongelma poistuisi, mikäli kaikkia oman asunnon hankkijoita kohdeltaisiin verotuksessa samalla tavoin.

4 Kilpailua vääristävä vaikutus mahdollisimman vähäinen

Ensiasunnon ostajan verotuki ei oletettavasti juuri vaikuta asuntomarkkinoiden toimintaan. Varainsiirtoveron on kuitenkin kokonaisuudessaan katsottu aiheuttavan lukkiutumisvaikutusta ja hidastavan asuntojen vaihdantaa.

5 Määräaikaisuus

Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus ei ole määräaikainen. Se säädettiin varainsiirtoverolakiin vuonna 1997. Sitä ennen ensiasunnon käsitettä sovellettiin tuloverolain mukaisessa asuntovähennyksessä.

6 Vaikuttavuus (kannustavuus)

Verotuen tarkoituksena on kannustaa oman ensiasunnon hankkimiseen. Tuki asettaa kuitenkin asunnon hankinnalle kategorisia vaatimuksia. Osa näistä vaatimuksista on käytössä myös asuntolainamarkkinoilla.

7 Jälkiarviointi

Vaikuttavuuden arviointia ei ole tehty. Aiemmat tutkimukset rajoittuvat varainsiirtoveron tutkimiseen.

Arvioinnin tulos on esitetty seuraavassa taulukossa. Verotuki saa arvion kehitettävä (keltainen) tuki.

Taulukko 7. Ensiasunnon varainsiirtoverovapauden arviointi.

Taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite	<ul style="list-style-type: none"> • Ensiasunnon ostajan tukeminen 	3 = tavoite hyvin perusteltu
Kohdistuminen	<ul style="list-style-type: none"> • Kohdistuu nuoriin ensiasunnon ostajiin • Onko ikävaatimus syrjivä? 	2 = kohdistumisessa epätarkkuutta
Tarkoituksenmukainen ja (kustannus)tehokas	<ul style="list-style-type: none"> • Varainsiirtoveron tavoite puhtaasti fiskaalinen, taso erityisesti kiinteistöjen osalta korkea • Verovapauden edellytykset kategoriset ja saattavat estää verovapauden saamisen kokonaan joiltakin henkilöiltä 	2 = kohtalainen tehokkuus
Kilpailua vääristävä vaikutus mahdollisimman vähäinen	<ul style="list-style-type: none"> • Varainsiirtoveroa on pidetty asuntomarkkinoita lukkiuttavana verona, mutta ensiasunnon verotuksen erityisasema on perusteltu ja tuella voi olla myös sosiaalinen tilaus 	2 = kuvaus riittämätön
Määräaikaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Ei määräaikaisuutta 	1 = ei määräaikaisuutta, ei säännöllistä arviointia
Vaikuttavuus (kannustavuus)	<ul style="list-style-type: none"> • Kannustaa hankkimaan ensiasunnon, mutta haetaan ko tarkoituksella mahdollisimman kallista asuntoa, johon veroetu mahdollisimman suuri 	2 = jossain määrin vaikuttava
Jälkiarviointi	<ul style="list-style-type: none"> • Arviointia vain varainsiirtoveron osalta 	1 = ei arviointia
Kokonaisarvio	säilytettävä, vihreä (18–21 p) kehitettävä, keltainen (8–17 p) poistettava, punainen (7 p)	13 Verotuki tulisi poistaa ja samalla alentaa varainsiirtoverotuksen tasoa, nuorten asunnon ostajien tueksi tulisi säätää asuntovähennys.

7.3.3 Varainsiirtoverotuksen kehittämisehdotukset

Fiskaalisen veron poistaminen ei liene mahdollista aikana, jolloin valtion rahan-
tarve on ilmeinen. Tosin varainsiirtoverotuksen korvaamisesta kiinteistöveron tai

asuntotulon verotuksen avulla on myös keskusteltu⁵⁵³. On muistettava, että kiinteistöverotusta säädettyä asuntotulon verotus pyrittiin korvaamaan kiinteistöveroa uudistamalla⁵⁵⁴. Nykyisenkaltainen kiinteistöverotus ei kuitenkaan toteuta tätä ajatusta, vaan asuinrakennusten kiinteistöverokanta on muiden rakennusten kiinteistöverokantaa alhaisempi eikä asunnon käyttötarkoitus (oma asuminen tai vuokralle antaminen) vaikuta veron määrään. Asuntotulon verotusta puolestaan on käsitelty tässä tutkimuksessa; on todettu sen käsitteellinen vaikeaselkoisuus ja sen kohtaama laaja vastustus. Kiinteistöverotuksen uudistuksella tulisi lähtökohdaisesti pyrkiä vastaamaan kunnalliseen pääoman tarpeeseen, ja varainsiirtovero ei uudistuksen seurauksena poistuisi kokonaan vaan ainoastaan kohdistuisi eri tavoin.

Varainsiirtoverotuksessa on nykyään käytössä kolme verokantaa. Kiinteistöjen verokanta on 4 prosenttia, asunto-osakkeiden ja osuuksien verokanta 2 prosenttia ja muiden arvopapereiden verokanta 1,6 prosenttia. Realistisimmalta varainsiirtoveron kehitysnäkymältä vaikuttaisi, että varainsiirtoveron verokantaa alennettaisiin kaikkien varainsiirtojen osalta alhaisimmalle 1,6 prosentin tasolle ja ensiasunnon verovapaus poistuisi.⁵⁵⁵ Tämä selkiyttäisi verotusta ja lieventäisi korkean verokannan aiheuttamaa asuntomarkkinoiden lukkiutumista. Tällaisessa skenaariossa ensiasunnon ostajan tuki poistuisi kokonaan.

Ehdotus. Varainsiirtoverotuksen taso tulisi yhdenmukaistaa. Ensiasunnon verovapauden edellytykset pitäisi tarkistaa ja lakitekstiä täsmentää niin, että verovapauden tulkintaongelmat vähenisivät. Vaihtoehtoisesti ensiasunnon verovapaus voitaisiin poistaa.

Ensiasunnon verovapauden edellytykset tulisi tarkistaa siten, että verovapauden edellytyksenä ollut kategorinen ikävaatimus poistuisi ja tuki olisi mahdollinen kaikille ensiasunnon ostajille. Nykyisin on yhä tavallisempaa, että asuntoa halutaan vaihtaa useamman kerran elämän aikana. Siksi asuntoja ostavat myös vanhemmat ikäluokat. Enää ei osteta asuntoa sillä ajatuksella, että siinä asutaan koko elämän ajan, niin kuin on ollut aiemmissa ikäluokissa tavallista. Ensiasunnon verovapauden ikävaatimus saattaa heijastaa tuota vanhaa ajattelua, joka ei enää päde⁵⁵⁶. Mi-

⁵⁵³ Linnakangas 2020: 95.

⁵⁵⁴ HE 50/1992 vp.

⁵⁵⁵ Linnakangas & Juanto (2018: 503) sekä Torkkel (2020: 427) pohtivat varainsiirtoverotuksen alentamista ja samanaikaista ensiasunnon verovapauden poistamista.

⁵⁵⁶ Jossain määrin samaa ajattelua heijastaa asuntosäästöpalkkiojärjestelmä, jossa ASP-tilin voi avata ja ensimmäisen talletuksen tehdä vain alle 40-vuotias asiakas. Sen jälkeen säästämistä voi kuitenkin jatkaa ja saada tililleen myöhemmin palkkiomuotoisen korkeamman koron asuntoa hankkiessaan ja ASP-lainaa ottaessaan. ASP-tilin alaikäraja on ensiasunnon varainsiirtoverovapaudesta poiketen 15 vuotta.

käli ensiasunnon verovapaus säilytetään verotuksessa edelleen, tulisi verovapauden edellytyksistä poistaa ikävaatimus, joka nykyihmiselle saattaa heijastella jopa ikäyrjintää. Verovapauden tulisi koskea kaikkia ensiasunnon ostajia iästä riippumatta.

Lisäksi tarkistettaviksi ja selvennettäviksi tulisivat verovapauden edellytyksinä olleet aiempi omistus ja oman asumisen viivästymiseen johtaneet hyväksyttävät syyt sekä viivästyksen kesto. Vastikkeettomalla saannolla saadut asunnot eivät kaikissa tapauksissa voisi estää ensiasunnon verovapauden saamista, erityisesti jos kyseistä asuntoa ei olisi käytetty omana asuntona. Hyväksyttäväksi oman asumisen viivästymisen syyksi voisi tulla kyseeseen lähinnä kaavoituksen tai rakennusluvan viivästyminen. Itseverotuksena tapahtuvan verotuksen onnistumisen kulmakiivenä tulisi olla selkeän lainsäädännön antama ohjeistus, jota täydennetään Verohallinnon antamalla ohjeistuksella.

Kun varainsiirtoverotuksen taso alenisi yhdenmukaiseksi kaikilla omaisuususerillä, ei ensiasunnon verovapaudelle olisi enää yhtä suurta tarvetta kuin aiemmin. Verovapauden poistaminen voisi tulla kyseeseen erityisesti, jos ensiasunnon hankintaa tuettaisiin vaihtoehtoisella tavalla. Tästä vaihtoehdosta lisää seuraavassa korkovähennystä koskevassa luvussa.

7.4 Korkovähennys ja asunnonostajan tukitoimet

Korkovähennyksellä tarkoitetaan sitä, että velan korko on vähennyskelpoista kokonaan tai osittain verotettavasta tulosta. Vuonna 2021 asuntovelkojen koroista 10 prosenttia voidaan vähentää verotettavasta pääomatulosta. Ja vuonna 2023 asuntovelkojen korkovähennys poistuu verotuksesta. Vuodesta 2012 lähtien on korkovähennystä vähitellen rajoitettu. Vähennystä on perusteltu sillä, että korot heikentävät verovelvollisen taloudellista asemaa, ja on maksukykyisyyden periaatteen mukaista, että korot saa verotuksessa vähentää⁵⁵⁷. Myös kulutusluottojen korot on tällä perusteella joskus voitu vähentää progressiivisesti verotetun tulon verotuksessa. Asuntovelkojen korkovähennys kohdistettiin tehtäväksi pääomatuloista vuoden 1992 verouudistuksessa, jolloin ansio- ja pääomatulot eriytettiin. Vähennysoikeuden kohdistaminen pääomatuloihin pienentää veroedun pääomatulojen verokannan suuruiseksi sen sijaan, että verohyöty syntyisi progressiivisen verotuksen kautta.

⁵⁵⁷ Tikka 1990: 81.

Korkojen vähennysoikeus on verotuksessa ollut pääsääntö. Tuloverotuksessa korkovähennyksen kaventaminen aloitettiin vuonna 1997, jolloin korkovähennys rajattiin kattamaan vain asuntovelan, opintolainan ja takausvelan korkoja.⁵⁵⁸ Vuoden 2012 uudistuksessa vähennysoikeuden kapeneminen jatkui, kun asuntovelkojen korkovähennyksen vähennyskelpoiseksi osuudeksi hyväksyttiin vain määrätty osa maksetuista koroista. Asuntovelkojen korkovähennyksen rajoittaminen ja poistaminen on perusteltua siinä mielessä, että vähennys kohdistuu verovapaaseen tuloon, asuntotuloon. Pääsäännön mukaan vain verotettavaan tuloon kohdistuvat menot ovat vähennyskelpoisia. Asumisen verotuen vähittäinen poistaminen matalien korkojen aikana on ollut onnistunut lainsäädäntötoimi.

Korkovähennyksen hyväksyminen tehtäväksi pääomatuloista ansiotulojen sijaan nosti esille ongelman niiden osalta, joilla ei ole pääomatuloja. Mikäli pääomatuloja ei ollut tai niitä oli vain niin vähän, että vähennystä ei voitu kokonaisuudessaan toteuttaa, vähennyksen ylimenevä osa on vähennetty alijäämähyvityksenä ansiotulon verosta pääomatulon veroprosentin suuruisena. Mikäli alijäämä on muodostunut ensiasunnon hankintaa varten otetun lainan korkojen perusteella, on pääomatuloveroprosentin perusteella muodostuvaa alijäämähyvitystä korotettu kahdella prosenttiyksiköllä. Tämä korotettu alijäämähyvitys on tuloverotuksessa toiminut ensiasunnon ostajan verotuksena vuonna 1990 voimaan tulleen ja viimeistään vuonna 2000 päättyneen asuntovähennyksen jälkeen. Korotetun alijäämähyvityksen saamisen edellytyksenä on ollut ensiasunnon hankkiminen velkarahoituksella. Tämä hyvitys on ollut samalla tavalla kaavamainen ja enimmäismäärältään rajoitettu vähennys, jota on korotettu alaikäisten lasten elatusvelvollisuuden perusteella. Sitä on voinut saada enintään kymmenen vuoden ajan. Korkovähennyksen poistumisen yhteydessä myös korkovähennykseen yhteydessä ollut alijäämähyvitys kokonaisuudessaan poistuu. Vaikuttaisi siltä, ettei asunnon (tai ensiasunnon) hankintaa tueta vuodesta 2023 lähtien tuloverotuksessa lainkaan.

Jos ensiasunnon verovapaus poistuisi kokonaan ja kun myös asuntovelkojen korkovähennys ja korotettu alijäämähyvitys ovat poistumassa vuonna 2023, lienee tarpeellista pohtia, tarvitaanko asunnon tai ensiasunnon ostajalle verotuksellista tukea. Verosta tehtävän 1990-luvun alussa toteutetun asuntovähennyksen tyyppinen tuki olisi varainsiirtoverovapautta neutraalimpi vaihtoehto tuen antamiseen. Tuki annettaisiin kaikille asunnon (tai ensiasunnon) hankkijoille asunnon rahoitusmuodosta riippumatta määrääjäksi.⁵⁵⁹ On kuitenkin poliittisen päätöksenteon

⁵⁵⁸ HE 105/1996: 13.

⁵⁵⁹ Asuntovähennyksen määrä vahvistettiin vuosittain lailla. Vähennys myönnettiin ensiasunnon ostajalle kymmeneksi vuodeksi, ja sen määrä pieneni vuosittain yhden kymmenesosan. Asuntovähennys tehtiin verosta.

varassa, mitä tai keitä lopulta tuetaan ja tehdäänkö se verotuksen avulla vai muilla keinoin.

7.5 Asuntotulon verotuksen ja kiinteistöveron uudistamisehdotukset

Asuntotuloksi ymmärretään se hyöty, jonka omistusasuja saa asuessaan omassa asunnossaan, verrattuna siihen, että hän asuisi vuokra-asunnossa. Tuon hyödyn eli asuntotulon suuruuden määrittäminen ei ole yksiselitteistä. Hyöty voidaan määrittää asunnon arvon perusteella, joko markkina-arvo- tai verotusarvomene- telmällä. Asunnon arvon laskennallinen tuotto prosentti on sopimuksenvarainen tekijä, eikä siitä ole saatavissa tietoa, joka soveltuisi kaikkiin tilanteisiin. Vaihto- ehtoisesti asuntotulo voidaan määrittää myös sen laskennallisen vuokran perus- teella, joka kustakin kyseisestä asunnosta tulisi maksettavaksi, jos se olisi vuok- rattu. Verolainsäädännöstä määrittelyn perusteita ei löydy. Verotuksen tulee kui- tenkin aina perustua lainsäädäntöön. Asuntotuloa tai sen verovapautta ei määri- tellä laissa. Oikeudellisen perusteen puuttumisesta johtuen asuntotulon verova- pauden laskennassa on otettu käyttöön tilastotietoon perustuva laskentatapa. Vaikka tilastot sinänsä ovat luotettavia ja nettoasuntovuokra määritellään hyvään tilastointitapaan perustuen, ei tilastoja kuitenkaan voida suoraan ottaa verotuki- laskennan perusteiksi ilman lainsäädännön tuomaa oikeutusta. Jos ja kun näin kuitenkin tehdään, luodaan tilastoharha verotulosta, jota ei ole olemassa ja jonka kerääminen ei ole mahdollista. Epäselvää on myös, miksi juuri omistusasunnon tuomaa hyötyä verotettaisiin. Hyöty on vain laskennallinen, ei reaalinen. Käytet- tävissä olevan rahan määrä tuskin on todellisuudessa yhtään sen suurempi omis- tusasujalla kuin vuokra-asujallakaan.

Vaikka laajan tulon periaatetta pidettiin 1960- ja 1970-luvuilla Yhdysvalloissa ylei- sesti hyvänä normiverojärjestelmän määrittäjänä, poikettiin siitä kuitenkin siten, että vain rahana saatujen tulojen verottamista pidettiin normin mukaisena. Vero- tukia tutkinut Surrey totesi, että yleisen käsityksen mukaisesti Yhdysvalloissa ja muuallakaan asuntotulon verottaminen ei kuulu hyvään verojärjestelmään. Koska asuntotulon käsite on vaikeaselkoinen, ei asuntotulon verottamista pidetty normin mukaisena.⁵⁶⁰ VM:n julkaisussa vuodelta 1989 asuntotulon osittainen verovapaus kuvataan verotueksi. Tuolloin Suomessa oli vielä voimassa lievä asuntotulon vero- tus, joka sittemmin poistui vuonna 1993 kiinteistöverotuksen käyttöönoton yhtey- dessä. Asuntotulon osittaisen verotuen aiheuttama verotuki laskettiin tuolloin voi- massaolleen lain (laki asuntotulon verottamisesta eräissä tapauksissa 505/1973)

⁵⁶⁰ Surrey 1973: 12–13, 18. VM 1989: 3.

mukaisesti. Verotuen laskennassa käytettiin asuntojen aravahintoja ja niille laskettua 3 prosentin tuotto-olettamaa. Lisäksi samassa yhteydessä oli huomioitu asuntovelkojen korkovähennyksen aiheuttama verotuki, jolloin korkovähennystä ei erikseen raportoitu erillisenä verotukena.⁵⁶¹ Myös vuoden 2004 verotukijulkaisussa on pääosin käytetty aiemmin määriteltyjä laskentamenetelmiä⁵⁶². Kun asuntotuloa osittain verotettiin ja verotuki oli oikeudellisesti määritelty, oli järkevää raportoida muodostunut verotuki. Asuntojen hintoihin ja tuotto-olettamaan perustuva laskentamenetelmä melko tarkasti kuvasi menetetyn verotulon määrää.

Vuoden 2010 verotukijulkaisussa verotuen laskentamenetelmä muutettiin nettoasuntotuloon perustuvaksi. Tilastokeskuksen määrittelemä nettoasuntotulo perustuu vuokratilastosta saatuun oman asunnon laskennalliseen vuokraan.⁵⁶³ Sen suuruus kotitaloutta kohden oli vuonna 2009 oli 5 881 euroa, joka tarkoittaa 490 euroa kuukaudessa.⁵⁶⁴ Korkeiden vähennysoikeus sisältyy edellä kuvattuun laskelmaan, jolloin siitä ei muodostu erillistä verotukea. Informatiivisuuden vuoksi korkovähennys kuitenkin raportoidaan erillisenä eränä, jonka mukainen verotuki muodostuisi, mikäli asuntotulon verovapaus ei muodostaisi verotukea.⁵⁶⁵ Kahden erillisen verotukiarvon esittäminen on omiaan vaikeaselkoistamaan raportointia, ja lukujen yhtäaikainen esittäminen vaikeuttaa kokonaiskuvan välittymistä verotukien valtiontaloudellisesta merkityksestä. ”Kaksoisraportointi” on edelleen käytössä viimeisimmässäkkin VM:n raportissa⁵⁶⁶.

Asuntotulon verovapaus on suomalaisessa ja eurooppalaisessakin verotuksessa muodostunut vakiintuneeksi käytännöksi. Omistusasumisen tulo on verovapaata, mutta vuokratulo on verollista. Tämän seurauksena omistusasuminen on edullisempaa kuin vuokralla asuminen. Muut omistusasumiseen kohdistuvat vero- ja muut tuet vielä lisäävät tätä eroa. Omistusasumisen ja vuokra-asumisen verotuksen epäsuhta olisi ratkaistavissa joko asettamalla asuntotulo verolliseksi tai vuokratulo verottomaksi. Vuokratulon verovapaus avaisi valtavat verovapaisten tulojen markkinat ja pienentäisi verotuloja niin paljon, että se tuskin tulee kyseeseen.

⁵⁶¹ VM 1989: 137.

⁵⁶² Kari, Heikkilä, Junka, Kröger, Mustonen, Rauhanen, Virtanen & Östring 2004: 34–35.

⁵⁶³ Kröger & Rauhanen 2010: 71; SVT 2011d, kohta 1.4.1. Tilastokeskuksen määrittämä laskennallinen nettovuokra perustuu vapaarahoitteisten asuntojen vuokratilastoon, jossa vuokra määräytyy markkinaperusteisesti. Joidenkin pienten ositteiden vuokra-arvoja on korjattu asuntojen myyntihinnalla. Vuokratilasto muodostetaan yhdistämällä haastattelututkimuksen tietoja rekisteritietoihin. SVT 2020, kohta 1.2.

⁵⁶⁴ SVT 2021a.

⁵⁶⁵ Kröger & Rauhanen 2010: 17, 71.

⁵⁶⁶ VM raportti 2020: 7; Altshuler & Dietz (2011: 465) varoittavat ”kaksoisraportoinnin” vääristävän raportointia, ainakin jos verotukia tarkastellaan yhteenlaskettuna kokonaisuutena.

Asuntotulon verollisuus saisi todennäköisesti huomattavan suuren vastalause-ryöpyn, koska sen verollisuutta olisi vaikeaa perustella. Tämän totesi jo Surrey 1970-luvulla hyväksyessään ajatuksen, että verotus voisi perustua laajan tulon käsitteen sijasta vaihtoehtoiseen yleisesti hyväksytyyn tulokäsitteeseen, joka sisältäisi vain realisoituneet rahatulot.⁵⁶⁷ Mikäli veron peruste on epäselvä, verotusmyönteisyys kärsii. Kun asuntotuloa on verotettu, on vero ollut hyvin alhainen ja vain erityisen suuria ja arvokkaita asuntoja on verotettu. Suurin osa asunnoista on silloinkin ollut asuntotulon verotuksen ulkopuolella.

Ehdotus. Asuntotulon verovapaus säilytettäisiin. Puuttuvan oikeudellisen perustan vuoksi sitä ei kuitenkaan enää luettaisi verotueksi eikä tilastoitaisi.

Asuntotuloa määrittäviä laskentamalleja on useita, eikä ole selvää, millaista verotusmallia verotuksessa tulisi soveltaa. Verohallinnon tiedossa ovat ainoastaan kiinteistöjen verotusarvot, eivät käyvät arvot tai vuokrien suuruudet, joten todennäköisimmin sovellettavaksi laskentamalliksi nousisi asuntojen verotusarvoihin perustuva laskentatapa, joka siis tuottaa laskentatavoista pienimmän asuntotulon. Mikäli verotus perustuisi verotusarvojen perusteella määritettyyn asuntotuloon, ei verokertymä olisi lähelläkään sitä kertymää, joka ilmoitetaan VM:n raporteissa vuosittain. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa ennakoidaan myös kiinteistöverouudistusta, jossa nykyiset kiinteistöjen verotusarvot korjattaisiin paremmin vastaamaan kiinteistöjen käypiä arvoja.⁵⁶⁸ Käypiin arvoihin perustuva asuntotulon verotus tuottaisi hieman edellistä vaihtoehtoa korkeamman verokertymän, mutta sekään vaihtoehto ei todennäköisesti tuottaisi sellaista verokertymää kuin laskennalliseen vuokraan perustuva menetelmä. Lisäksi on mahdollista, että hallitusohjelman mainitsema kiinteistöverouudistus tehtäisiin niin varovaisesti, että uudetkaan verotusarvot eivät täysin vastaisi kiinteistöjen todellisia markkina-arvoja vaan olisivat ainoastaan hieman lähempänä markkina-arvoja kuin nykyiset verotusarvot. Harkinnanvaraista asuntotulon suuruuden määrittämisessä olisi myös laskennallisen tuoton suuruus. Mikäli tuottoprosentti seuraisi tämänhetkistä markkinakorkoa, joka on lähellä nollaa, ei asuntotulo oikeansuuntaisesta kiinteistön arvosta huolimatta muodostuisi kovinkaan merkittäväksi pääomatulona verotettavaksi eräksi. Korkosuhdanteen muuttuessa verokertymä seuraisi mukana vain, jos tuoton laskentatapa olisi laissa määritetty jollakin tavalla seuraamaan markkinakorkoa. Korkosuhdanteen merkittävästi muuttuessa voisi verotus tosin muuttua suhteettoman paljon ja verotuksen ennakoitavuus verovelvollisen kannalta kärsisi.

⁵⁶⁷ Surrey 1973: 18.

⁵⁶⁸ VN 2019: 28.

Laskennalliseen vuokraan perustuva asuntotulo ei sovellu verotuen määrittämisen perusteeksi. Siitä aiheutuvan verotulon menetyksen tilastoiminen aiheuttaa tilastoharhaa antaen virheellisen kuvan verotuesta, jolla ei ole oikeudellista perustaa verolainsäädännössä. VM:n raportissa mainittu menetetty verotulo (4,3 miljardia euroa vuonna 2021) ei ole helposti saatavissa valtion kassaan esimerkiksi vain yhden verosäännön poistamisella, vaan verotuen poistaminen vaatisi kokonaan uusien verosääntöjen valmistelua ja käyttöönottoa. Määritettäväksi tulisivat ainakin asuntojen arvonnäilyksen perusteet ja laskennallisen tuoton suuruus. Niiden tulisi vastata nykyaikaisen yhteiskunnan ajattelutapaa ja ottaa huomioon taloudessa vallitsevat suhdanteet. Lisäksi tulisivat huomioitaviksi verotuksen oikeudenmukaisuuden periaate sekä ihmisten perustarve turvalliseen asumiseen. Ei myöskään olisi järkevää toisaalta verottaa asuntotuloa ja samalla verotuksellisesti ja suoraan tukea omistusasumista. Tällainen pirstaleisuus olisi vähintäänkin hallinnollisten resurssien haaskausta, ja tukitoimien yhteisvaikutus lähenisi tilanetta, jossa tukitoimia ei toteutettaisi lainkaan. Asuntotulo ei ole riittävän konkreettinen verotuskohde. Ajatus asuntotulon verottamisesta tuloverotuksessa 2020-luvulla tulisi hylätä. Verovapautta ei kuitenkaan pitäisi kutsua verotueksi, koska sellaista tukea määrittävää lainsäädäntöä ei ole.

Kiinteistöveroä pidetään hyvänä paikallistason verona, jota olisi mahdollista kehittää. Kiinteistöt ja maapohja ovat paikkaan sidottuja, joten veropakoa ei kiinteistöverotuksen alueella esiinny. Tuottoon ei siten liity epävarmuutta sen jälkeen, kun kiinteistöveroprosentti on päätetty. Maapohjan kiinteistövero on myös täysin vääristämätön vero, vain kiinteistöjen verotus on jossain määrin vääristävää. Kiinteistöveron avulla voidaan hinnoitella paikallisia palveluita, ja se kohdistuu samalla tavoin yksityisiin ihmisiin kuin yrityksiinkin. Koska kiinteistövero perustuu rakennusten arvoihin, verottaa se verovelvollisia oikeudenmukaisesti paikallistason palveluista.⁵⁶⁹ Kiinteistöverolla voisi olla vaikutusta myös palveluihin ja niiden rahoitukseen. Paremmat palvelut nostaisivat asuntojen hintoja, ja sitä kautta kiinteistöveron tuotto paranisi.⁵⁷⁰ Loikkanen ja Laakso katsovat, että kiinteistövero on

⁵⁶⁹ Esimerkiksi hyvät kulkuyhteydet heijastuvat asuntojen hintoihin, jolloin hinnan perusteella määräytyvä kiinteistövero huomioi erilaisten palveluiden saatavuuden. VM 2010b: 87–89. Loikkanen & Lyytikäinen (2009: 222–233) kirjoittavat kiinteistöverosta hyvänä välineenä hinnoitella paikallisia palveluita sekä kiinteistöveron tehokkuudesta. Heidän mukaansa kiinteistöverot muodostivat Suomessa noin 5 prosenttia kuntien verotuloista vuonna 2005, kun taas Ranskassa, Kreikassa ja Alankomaissa kiinteistöveron osuus oli yli 50 prosenttia ja Isossa-Britanniassa ja Irlannissa (anglosaksiset maat) kiinteistöveron osuus paikallistason verotuloista oli 100 prosenttia. Kiinteistöverojärjestelmien kansainvälistä vertailua esittävät myös Kauko 1993 ja Viherkenttä 1993: 3–6. Mirrlees Review (2011: 369) toteaa, että kiinteistöveroä on kerätty kauemmin kuin tuloveroä ja se on edelleen tärkeä osa verotusta useimmissa kehittyneissä talouksissa.

⁵⁷⁰ VM 2010b: 115.

alihyödynnetty verotusmuoto, jota pitäisi hyödyntää enemmän siirtämällä verotuksen painopistettä enemmän kiinteistöveron suuntaan ja kasvattamalla maan osuutta veron määrästä. Paikallistason (kunnallista) tuloverotusta puolestaan voitaisiin jopa keventää.⁵⁷¹

Suomessa on meneillään kiinteistöverouudistus, jonka mukaiset verotusperusteet on määrä ottaa käyttöön vuonna 2023.⁵⁷² Uudistuksella ei nyky muodossaan ole tarkoituksena nostaa verokertymää, vaan ainoastaan muuttaa veron kohdentumista oikeudenmukaisemmaksi.⁵⁷³ Rakennusten arvostamisperusteiden uudistamisesta vastaa Tilastokeskus ja maapohjan arvostamisperusteiden uudistuksesta Maanmittauslaitos. Tilastokeskus toteuttaa rakennusluokituksen uudistusta, jossa erilaisille rakennusluokille laaditaan koko maata kattavat kuvaukset. Yhtenäisen luokituksen perusteella verotusperusteetkin yhtenäistyvät.⁵⁷⁴ Verotusarvojen määräytymisessä pyritään entistä paremmin ottamaan huomioon alueelliset hintaerot. Uudistustyötä tehdään Maanmittauslaitoksen paikallistasoilla. Verotusarvojen muuttuessa jonkun veromäärä voi nousta ja jonkun vastaavasti laskea. Paikallistasolla verokertymä kuitenkin pyrittäisiin pitämään ennallaan. Koska kiinteistöjen arvot pääasiassa nousisivat, alennettaisiin kiinteistöveroprosenttien laissa säädettyä vaihteluväliä. Yhtenäisten ajanmukaisten verotusperusteiden avulla kiinteistöverotus muuttuisi aiempaa oikeudenmukaisemmaksi ja läpinäkyvämmäksi.⁵⁷⁵

7.6 Kotitalousvähennys

7.6.1 Pienituloisia auttava ja tasa-arvoa luova verotuki?

Kotitalousvähennys on kodin verotuki, vaikka sen tavoitteet liittyvät ensisijaisesti työllisyyspolitiikkaan. Vähennys tukee asumista ja kotia. Se vähentää kotitalous- ja hoivatyön kustannuksia ja mahdollistaa laajojenkin remonttien toteuttamisen. Se parantaa kodin ja sen asukkaiden asumisolosuhteita ja toimii samalla työllisyyspolitiikan ja harmaan talouden torjunnan työvälineenä. Kotitalousvähennys

⁵⁷¹ Loikkanen & Laakso 2019: 219.

⁵⁷² Haahtela (2013) ja Peltola (2014 ja 2015) ovat tutkineet kiinteistöjen ja rakennusten hinnanmuodostusta uudistushankkeen puitteissa.

⁵⁷³ Kiinteistöverotuksen kiristäminen voisi johtaa pienituloisten eläkeläisten osalta maksukykyisyysongelmaan, joka kuitenkin voitaisiin korjata joko kiinteistöverotuksen lykkäyksellä tai huojennuksella taikka asunnon vapaaosan käyttöönotolla. Ks. tarkemmin tämän tutkimuksen luku 3.2.1.

⁵⁷⁴ Paavilainen 2018. Tiedot rakennusluokituksista päivittyvät kuntien rakennusvalvonnasta väestötietojärjestelmään, Tilastokeskukseen ja kiinteistöverojärjestelmään.

⁵⁷⁵ VM 2021d; Maanmittauslaitos 2021b.

kohdistuu kotitaloustyöhön, joka on puhtaasti elantomeno ja siten perinteisen vero-oikeudellisen ajattelun mukaisesti vähennyskelvotonta. Kotitalousvähennyksen myötä kotitaloustyöstä on kuitenkin tehty verotuksessa huomioitava meno, jonka avulla pyritään työllistämään matalan koulutuksen työntekijöitä ja vähentämään harmaata taloutta. Samalla vähennyksen avulla voidaan tukea myös työntteettäjää alentamalla hänelle tarpeellisen avun hintaa.

Kotitaloustyön erityisluonne on tunnustettu jo aiemmin ennen kotitalousvähennystäkin. Jo 1930-luvulla, jolloin toteutettiin puolisoiden yhteisverotusta eikä tunnettu päivähoitojärjestelmää, oli verotuksessa vähemmän ansaitsevan puolison vähennys (kotiapulaisvähennys). Ajateltiin, että perheen työssäkäyvä äiti ei voinut täysipainoisesti hoitaa kotia ja lapsia vaan joutui palkkaamaan kotiapulaisen, jonka ylläpitämisestä aiheutuneet kulut sai vähentää verotuksessa. 1970-luvulla otettiin jälleen käyttöön kotiapulaisvähennys, joka vuonna 1985 muutettiin lapsenhoitovähennykseksi.⁵⁷⁶ Lähes sadan vuoden takaisessa verotuksessa jo löytyi piirteitä, joiden mukaan kotityön kustannukset eivät olisi pelkästään elantomeno, vaan kotityön rooli olisi moninaisempi ja sen vähentäminen verotuksessa voisi olla oikeutettua. Silloin, kuten nykyäänkin, kotityön vähennys on toiminut myös progression loiventajana. Nykymuodossaan kotitalousvähennys suosii progression vuoksi suurituloisia. Heillä on toisaalta varaa maksaa kotitalouspalveluista ja toisaalta heille muodostuu veroa, josta vähennyksen voi tehdä.

Kotitalousvähennys merkitsee verohelpotusta lopullisesta maksettavaksi määräytyvästä verosta. Se myönnetään kotitalous- tai rakennustyöstä maksetun palkan tai työkorvauksen perusteella. Vähennyksen edellytyksenä on, että työ on suoritettu omassa tai isovanhempien kodissa tai vapaa-ajan asunnossa. Kotitalousvähennyksen sisällössä Suomen ja Ruotsin välillä on eroja. Suomen vähennys on pitkään ollut Ruotsin vähennystä laajempi; se on kattanut esimerkiksi konetyön ja perhejuhlien järjestämisen. Vuonna 2021 Ruotsi on kuitenkin korottanut kotitalousvähennyksen enimmäismäärää ja lisännyt vähennykseen oikeuttaviksi töiksi muun muassa pesulapalvelun, muuttokuljetuksen ja talonmiespalvelun sekä vanhojen vaatteiden ja tavaroiden kuljettamisen kierrätykseen. Ekologisuus on nousut yhdeksi vähennyksen tavoitteista.⁵⁷⁷

Muutosten seurauksena Ruotsin vähennys on kasvanut Suomen vähennystä laajemmaksi, vaikkakin Suomessa vuonna 2021 tehdyt kehittämistoimet laajentavat

⁵⁷⁶ Myrsky 2007: 243–246. Lapsenhoitovähennystä kutsuttiin myös yhteisverotusvähennykseksi tai ylimääräiseksi ansiotulovähennykseksi. Allen (1985: 67) pohtii kirjoituksessaan vähennysten kasvavaa tukipoliittista merkitystä osana sosiaaliturvaa ja verotuksen kehittymistä perhepoliittiseen suuntaan, vaikka todellisuudessa oltiin siirtymässä kohti yksilöverotusta ja puolisoiden erillisverotusta.

⁵⁷⁷ Prop. 2020:21:1: 234–253; SOU 2020:5: 13–19.

Suomenkin vähennyistä. Kotitalousvähennyksen päätavoitteet – matalan koulutuksen työllistäminen ja harmaan talouden vähentäminen – saavat tukea eri tavoin värittyneistä alatavoitteista. Suomessa käydyssä keskustelussa korostuvat erityisesti ikääntyneiden hoivan tarve sekä yksilöllisten hoivaratkaisujen mahdollisuus, kun taas Ruotsissa keskustelussa korostuvat lastenhoitoon liittyen sukupuolten tasa-arvokysymykset ja vanhempien mahdollisuus lisätä vähennyksen avulla ansiotyötään. Vähennyksen voidaan ajatella parantavan naisten ansiotyömahdollisuuksia, kun ikääntyvien hoivaa voidaan siirtää palkatun työntekijän tehtäväksi. Rakennustyön osalta Ruotsissa on korostettu työllistämisen ja harmaan talouden vähentämisen ohella yritysten kasvumahdollisuuksia. Erilaiset vivahteet tavoitteiden tunnistamisessa ja määrittelemisessä eivät tietenkään muuta vähennyksen todellisia vaikutuksia, vaan täysin samanlainen vähennys aiheuttaa molemmissa maissa suunnilleen samanlaisia vaikutuksia. Vivahde-erot argumentoinnissa voivat kuitenkin vaikuttaa uuden lainsäädännön hyväksymiseen sekä siihen, miten halukkaasti ihmiset hyväksyvät uuden lainsäädännön ja kiinnostuvat sen mahdollistamista eduista.

Uutta poliittista ohjelmaa esiteltäessä on tärkeää huomata, missä yhteydessä ja millaisten poliittisten kehysten avulla uusi asia esitellään. Suomessa kotitalousvähennys on erityisesti hoivatyön osalta esitetty pääasiassa lapsiperheiden ja iäkkäiden tukena, kun taas Ruotsissa on korostettu tasa-arvokysymyksiä.⁵⁷⁸ Ennen vähennyksen hyväksymistä Ruotsissa käytiin 2000-luvun alkupuolella myös ”piika-keskustelua”, jossa korostui erilaisista taustoista tulevien naisten eriarvoistaminen: hyvätuloiset naiset saattoivat ulkoistaa kotityönsä työläisnaisille, jotka joutuivat hoitamaan oman kotinsa lisäksi varakkaiden koteja.⁵⁷⁹ Suomessa puolestaan on korostettu näiden ”työläisnaisten” mahdollisuutta työllistyä ja mahdollisuutta jopa ryhtyä itsenäisiksi yrittäjiksi. Sittenmin on verovähennyksen todettu merkittävästi edesauttaneen uusien yksityisten kotitalous- ja hoivatyöpalvelumarkkinoiden syntymistä.⁵⁸⁰

Ruotsissa uusia avauksia, muutto-, turvallisuus- ja noutopalveluiden sisällyttämistä vähennykseen, on perusteltu ensisijaisesti yritysten toimintamahdollisuuksien parantamisella, kun taas Suomessa uusien palveluiden sisällyttämistä vähennykseen on perusteltu sosiaalisen palvelutarpeen lisääntymisellä ja pienituloisten

⁵⁷⁸ HE 146/ 2004: 2–3; Prop. 2006/07:94: 35; Poliittisesta kehystämisestä esim. Saari & Kananen 2009: 23–25.

⁵⁷⁹ Peterson 2011:197–208.

⁵⁸⁰ Niilola & Valtakari 2006: 115; Lith 2011: 20–21.

eläkeläisten auttamisella.⁵⁸¹ Suomalaisessa keskustelussa saattaa välittyä virheelinen kuva vähennyksen tuottamasta verohyödystä ja samalla hämärtyä tieto siitä, että maksimaalisen hyödyn saavat vain sellaiset veronmaksajat, joilla on riittävän suuret tulot ja niistä johtuen tarpeeksi veroa, josta vähennys voidaan toteuttaa. Pienituloiset eläkeläiset eivät välttämättä maksa veroja lainkaan, joten heillä verohyöty jää saamatta. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa kuitenkin aiotaan selvittää erillisen uuden pienituloisia hyödyttävän kotitaloustuen mahdollisuutta⁵⁸².

Huolimatta erilaisista painotuksista vähennys on molemmissa maissa muotoutunut varsin samanlaiseksi. Vähennyksen laajentumista on myös hillitty lainsäädäntöä kehittämällä siten, että Ruotsissa lakiin on kirjattu rajoituksia, joiden tarkoituksena on ollut estää vähennyksen laajeneminen. Vähennykset Suomessa ja Ruotsissa ovat viime vuosina kehittyneet eri suuntiin. Suomessa vähennystä on supistettu vuonna 2020. Ruotsissa vähennystä on merkittävästi laajennettu vuonna 2021 ja esiin on nostettu vähennyksen avulla toteutettava tuki yrityksille, Suomessa otetaan käyttöön korotettu kotitalousvähennys vuonna 2022. Oheisessa taulukossa vertaillaan kotitalousvähennystä Suomessa ja Ruotsissa.

⁵⁸¹ Socialdemokraterna 2019. Kohdat 3 ja 6; VN 2019: 22. Poliittisesta kehystämisestä tarkemmin Saari & Kananen 2009: 23–25. Erityisesti lasten kotihoidon tuen ymmärtäminen naisten ”pakottamisena” kotiin lastenhoitajaksi tai perheen oikeutena valita lapsensa hoitopaikka, tästä tarkemmin Hiilamo & Kangas 2009a: 65–95; Hiilamo & Kangas 2009b; Kvist & Peterson 2010.

⁵⁸² VN 2019: 24.

Taulukko 8. Kotitalousvähennys Suomessa ja Ruotsissa.

	Suomi	Ruotsi
päätaavoitteet	työpoliittiset tavoitteet, luo matalan koulutuksen työpaikkoja, sosiaalipoliittiset tavoitteet, aktioida koteja omaehtoiisiin hoivapalveluihin, yhteiskuntapoliittiset tavoitteet, harmaan talouden vähentäminen	työpoliittiset ja tasa-arvopoliittiset tavoitteet, matalankoulutuksen työpaikkojen luominen, naisten ja miesten tasa-arvoinen osallistuminen työelämään, korkeakoulutettujen henkilöiden työajan maksimointi, harmaan talouden vähentäminen
hoiva, ruuanlaitto, kotisiivous, myös isovanhempien kodissa	sosiaalipoliittiset tavoitteet, perheiden omaehtoiset hoivajärjestelyt sukupolvien yli	tasa-arvotavoitteet, tuodaan esiin erityisesti naisten kasvava työtaakka perheiden ja isovanhempien hyvinvoinnin turvaamisessa
tietotekniset työt	nostaa kilpailukykyä tietotekniikkaa hyväksikäyttämällä, parantaa kansalaisten tietoteknisiä valmiuksia digitaalisten palveluiden käyttöönoton mahdollistamisella	digitaalisten palveluiden hyödyntäminen, it-myönteisyys
rakennustyöt	vähennys mahdollistaa laajojen kunnostus- ja perusparannustöiden teettämisen, vähennys ei vaikuta luovutusvoiton laskemiseen asuntoa myydessä	suhdannepoliittiset tavoitteet, lisää työvoiman tarvetta matalasuhdanteessa, samoja kustannuksia ei voida huomioida sekä kotitalousvähennyksenä että luovutusvoittoa pienentävänä eränä
konetyö	sisältyy	ei sisälly
luontoisetuna saatu palvelu	ei sisälly	sisältyy
verotusmenettely	verovelvollinen vaatii vähennystä Verohallinnon sähköisessä palvelussa verovuoden aikana tai esitetyttä veroilmoitusta korjatesaan	verovelvollinen saa vähennyksen heti laskussa tai työnantajasuorituksia maksaessaan. Palveluntuottaja hakee vähennyksen veroviranomaiselta.
uusimmat tavoitteet	sosiaalipoliittiset tavoitteet, erillinen tuki pienituloisille, vähennyksen korvausosuuden kasvattaminen määräjäksi lämmitystaparemonttien (ekologisuus) ja hoito- ja hoivatyön osalta	vähennyksen kasvattaminen, uusia toimintoja vähennyksen piiriin, yritysten toimintakyvyn parantaminen, ekologisuus, kirpputori- ja kierrätyskuljetusten hyväksyminen vähennyksen perusteeksi

7.6.2 Kotitalousvähennyksen ongelmat

Kotitalousvähennys on verosta tehtävä vähennys. Se myönnetään verovelvollisen omassa tai vanhempiensa tai isovanhempiensa kodissa teettämän kotitalous-, hoito- ja hoivatyön tai kunnostus- ja perusparannustyön perusteella. Myös vapaa-ajanasunnossa tehty työ oikeuttaa vähennykseen. Kotitalousvähennyksen tavoitteena on lisätä matalan koulutuksen työllisyyttä ja vähentää harmaata taloutta. Sen tavoitteena on myös helpottaa perheiden omaehtoisten hoivajärjestelyiden luomista, helpottaa lämmitystaparemonttien toteuttamista sekä parantaa tietoteknisiä valmiuksia ja siten parantaa mahdollisuuksia ottaa käyttöön digitaalisia palveluita. Vuoden 2022 alusta lähtien toteutettavan määräaikaisen kotitalousvähennyksen laajentamisen avulla pyritään toteuttamaan nykyisin vallalla olevia ympäristötavoitteita, joihin kuuluu fossiilisten polttoaineiden vähentäminen. Lisäksi kotitalousvähennyksen laajentaminen voi vaikuttaa erityisesti kysynnän kasvun ja yritysten toimintaedellytysten paranemiseen, jolloin koko yhteiskunta hyötyy. Hoito- ja hoivatyön osalta korostuu vähennyksen merkitys osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuutta.

Kotitalousvähennyksen voidaan katsoa olevan poikkeussäännös elantomenon yleisestä vähennyskelvottomuudesta. Siitä huolimatta vähennystä on tulkittu oikeuskäytännössä laajasti. Vähennyksen tehokas rajaaminen ei tuomioistuimessa käytännössä ole toteutunut joustavaksi kirjoitetun säännöksen vuoksi. Suomen lainsäädännöstä esimerkiksi puuttuu luettelo vähennyskelpoisista töistä, jolloin vähennyskelpoista on kaikki ”reunaehtoihin” sovitettavissa oleva työ. Jonkinlaista rajausta löytyy Verohallinnon ohjeista. Rajausta poikkeussääntöluonteen vuoksi on tehty lähinnä työn tavanomaisuuden ja kodissa ja pihapiirissä tapahtuvan työn osalta. Tulkinnessa noudatetaan esimerkiksi pääasiallisuusperiaatetta, jonka perusteella vähennys voidaan myöntää vähäisestä määrästä sellaistaakin työtä, joka yksinään ei oikeuttaisi vähennykseen⁵⁸³. Ruotsi on laajentanut kotitalousvähennyksen soveltamisaluetta ja enimmäismäärää tämänhetkisen matalasuhdanteen yhteydessä lisäämällä vähennyksen piiriin uusia töitä, kuten kuljetus-, pesula- ja mökkitalokkaripalveluita. Tavoitteena Ruotsissa on laajennetun vähennyksen avulla lisätä palveluiden kysyntää ja parantaa yritysten toimintaedellytyksiä⁵⁸⁴.

⁵⁸³ Tällaisia voivat olla esimerkiksi lasten avustaminen läksyissä kotiapulaisen toimesta, mikäli työ toteutetaan muun työsuorituksen ohessa tai kaupassakäynti tai muu asiointi osana muuta kotitaloustyötä. Myös konetyön hyväksyminen vähennyksen perusteeksi osana muuta vähennyskelpoista työtä voidaan perustella pääasiallisuusperiaatteen avulla. Pääasiallisuusperiaatteen soveltaminen on oikeutettua erityisesti hallinnollisen tehokkuuden näkökulmasta.

⁵⁸⁴ Prop. 2020/21:1: 234–252; SOU 2020:5: 13–19.

Suomi on liittynyt Euroopan unioniin vuonna 1995, joten EU-oikeuden määrittelemien perusoikeuksien ja -vapauksien on lähtökohtaisesti katsottava olleen Suomessakin voimassa jo 25 vuotta. Ne tulisi siis aina ensisijaisesti ottaa huomioon kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja siitä päätettäessä.⁵⁸⁵ Vuonna 2013 Suomessa toteutettiin taannehtiva lainsäädännön muutos kotitalousvähennyksen soveltamisesta ulkomailla teetettyyn työhön. EU-komissioon tehdyn kantelun seurauksena lakimuutos tuli voimaan vuoden 2013 alussa. Uutta lainsäädäntöä sovellettiin jo vuoden 2007 verotukseen. Muutoksen jälkeen vähennys voidaan myöntää ETA-alueella suoritetusta työstä. Mikäli työ tehdään ulkomailla, pitää vähennyksen hakijan pystyä osoittamaan, ettei työn suorittaneella yrityksellä ole vähennyksen estäviä laiminlyöntejä, kuten verovelkoja tai kirjanpitolaiminlyöntejä. Tämä voidaan todistaa esimerkiksi sillä, että palvelun suorittanut yritys on kirjattu kyseisen maan ennakkoperintärekisteriä vastaavaan rekisteriin.⁵⁸⁶

Mikäli työ tehdään Suomessa, vähennyksen edellytyksenä on, että Suomessa tehdyn työn suorittanut yritys on merkittynä suomalaiseseen ennakkoperintärekisteriin. Myös ulkomaille rekisteröidyn yrityksen on kotitalousvähennyksen edellytysten täyttymiseksi oltava merkittynä suomalaiseseen ennakkoperintärekisteriin, mikäli vähennyksen alainen työ tehdään Suomessa. Näin ollen kotitalousvähennyistä ei Suomessa saa, jos esimerkiksi ruotsalainen yritys tekee työtä rajan yli Suomessa mutta ei ole merkittynä suomalaiseseen ennakkoperintärekisteriin.

Ruotsin kotitalousvähennys toteutuu IL:n 67 luvun 15 §:n mukaan edelleen isovanhempien kodissa tehdyn työn osalta vain, mikäli tämä isovanhempien koti sijaitsee Ruotsissa. Tätä yksityiskohtaa ei perustella. Sen perusteleminen EU-oikeuden näkökulmasta saattaisi olla haasteellista.

Määräaikaisuus nousee arviointimallissa yhdeksi hyvän verotuen edellytykseksi. Tämä antaa aiheen olettaa, että ainakin kaikkien uusien tukien tulisi olla määräaikaisia. Verotuen määräaikaisuuden puolesta on argumentoitu useissa yhteyksissä. Määräaikaisuutta korostetaan sen vuoksi, että se asettaa tuen tarpeellisuusarvioinnin ja perusteluvollisuuden sille, joka haluaa tuen jatkuvan. Sen sijaan tuen poistamista ei tarvitse perustella, vaan se tapahtuu automaattisesti määräajan umpeutuessa.⁵⁸⁷ Pysyvien tukien poistaminen kohtaa helposti vastustusta. Välttämättä ei haluta myöntää, että ajattelu, jolle verotuki pohjautuu, ei enää ole ajanmukainen. Verouudistukset koetaan hankalina ja omaa asemaa heikentävinä.

⁵⁸⁵ Vrt. Linnakangas (2018: 144; 152), joka käsittelee tulli- ja valmisteverotuksen harmonisoinnista EU-oikeuden kanssa.

⁵⁸⁶ Verohallinto 2019a, kohta 13.5.

⁵⁸⁷ Rauhanen 2017: 83; HE 22/2016 vp: 25; TEM 2016: 10; Veit & Jantz 2012: 267.

Määräaikaisuutta on nyt hyödynnetty hallituksen esityksessä, jossa korotettua kotitalousvähennystä ehdotetaan määräajaksi vuosiksi 2022–2027.⁵⁸⁸ Korotetulla vähennyksellä tuetaan öljylämmityksestä luopumiseksi toteutettavia energiaremontteja. Määräajan jälkeen tuki näillä näkymin palautuisi normaalitasolleen, ellei sitä erityisesti jatkettaisi määräajan jälkeen. Esitykseen sisältyy ajatus siitä, että vihreän siirtymän tukitarve ajoittuisi erityisesti mainituille vuosille ja määräajan jälkeen merkittävä osa kotitalouksista olisi jo siirtynyt uusiutuvien energiamuotojen käyttäjiksi. Vuosina 2022–2023 toteutuvan kotitalous- ja hoivatyön korotetun kotitalousvähennyksen tavoitteena on saada tietoa vähennyksen työllisyysvaikutuksista. Korotetun kotitalousvähennyksen vaikutuksia tulisi määräaikojen kuluessa arvioida niin, että arvioinnin tulokset olisivat mahdollisimman pikaisesti päättäjien käytettävissä suunniteltaessa kotitalousvähennyksen korvaustasoa määräaikojen jälkeen.

Uusien säädettävien verotukien osalta määräaikaisuutta olisi syytä selvittää ja harmita. Esimerkiksi vuoden 2017 alussa voimaan tullut yksityistä elinkeinonharjoittajaa koskeva yrittäjävähennys ei ole määräaikainen vaan pysyvä vähennys. Yrittäjävähennys tarkoittaa sitä, että elinkeinotoiminnan sekä maa-, metsä- ja porotalouden tuloksesta vähennetään 5 prosenttia ennen jakoa pääoma- ja ansiotuloihin. Tämän vähennyksen tavoitteena on antaa kyseisille yrityksille samanlainen etu kuin yhteisöt olivat saaneet aiemmin vuonna 2014 yhteisöverokannan alentamisen yhteydessä.⁵⁸⁹ Toisaalta lapsivähennys, joka oli voimassa vuosina 2015–2017, oli alusta alkaen määräaikainen. Lapsivähennys toteutettiin verosta tehtävänä vähennyksenä siten, että jokaista alaikäistä lasta kohden verosta vähennettiin 50 euroa. Vähennys tehtiin korkeintaan neljästä lapsesta. Vähennyksellä kompensoitiin vuonna 2015 toteutettua lapsilisien leikkausta.⁵⁹⁰ Määräaikaisia verotukia tulisi suosia kuitenkin niin, että tukitarpeen erityispiirteet, hallinnolliset resurssit ja tarvittaessa verotuksen ennakoitavuuden vaatimukset huomioitaisiin.

Lukuisten määräaikaisten verotukien myötä verotuksemme muodostuisi melkoisen pirstaleiseksi. Sen vuoksi ei liene tarkoituksenmukaista säätää määräaikaisiksi sellaisia verotukia, joiden tavoitteena on edistää esimerkiksi asuntopolitiikkaan, tulonjakoon tai sosiaaliturvaan liittyviä tavoitteita. Tämäntyyppiset tehtävät ovat pitkäkestoisia, eivätkä niiden sujumiselle ole eduksi lyhyellä aikajänteellä tapahtuvat muutokset. On kuitenkin mahdollista keskustella myös siitä, tarvitseeko tämäntyyppisiä tehtäviä hoitaa verotuksen avulla. Lopputulos olisi suunnilleen

⁵⁸⁸ HE 142/2021 vp: 1.

⁵⁸⁹ HE 176/2016 vp: 1, 8.

⁵⁹⁰ HE 122/2014 vp: 7–8.

sama, jos verotukia olisi vähemmän ja progressiota loivennettaisiin, jolloin veropohja laajenisi ja verotuksen taso alenisi.⁵⁹¹ Useat sosiaaliturvaan liittyvät asiat voitaisiin hoitaa suorien tukien avulla, sekoittamatta niihin verotusta lainkaan. Myös Veit ja Jantz näkevät lakien määräaikaaisuudessa erityisesti hallinnollisia ongelmia. Tukiarviointeja pitäisi käytännössä tehdä koko ajan, eikä siihen välttämättä riittäisi resursseja. Toistuvat määräajat myös heikentäisivät oikeusvarmuutta ja vaikeuttaisivat taloudellista kasvua.⁵⁹²

7.6.3 Verotukiedellytykset

1 Taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite

Kotitalousvähennykselle on asetettu lukuisia tavoitteita, joista ensisijaisia ovat työllisyyden lisääminen ja harmaan talouden vähentäminen. Iäkkäiden hoivapalveluiden mahdollistaminen, tietoteknisten valmiuksien edistäminen sekä energia-poliittiset tavoitteet sisältävät myös työllistämis- ja harmaan talouden vähentämistavoitteen ja antavat viitekehyksen, jossa laillisten työpaikkojen olemassaoloa erityisesti tuetaan. Tavoitteiden moninaisuus kuitenkin herättää kysymyksen, onko tavoitteita jo liikaa. Vähennyksen laajentamisyrittäykset pienituloisten eläkeläisten sosiaalisesti tueksi saattavat muokata tukea sosiaaliturvapainotteisemmaksi työpoliittisen tavoitteen sijaan. Tavoitteiden muotoutuminen uudelleen ei sinällään ole este tuen jatkamiselle, mutta se vaatisi laajempaa yhteiskunnallista keskustelua siitä, millaisia tavoitteita verotukselle asetetaan ja millaisia muita keinoja olisi käytettävissä sosiaalipoliittisiin uudistuksiin. Vuonna 2012 tehdyn lakimuutoksen jälkeen kotitalousvähennys täyttää myös EU-oikeuden vaatimukset, kun vähennyksen soveltamisalue on laajennettu koko ETA-alueelle.

2 Kohdistuminen

Kotitalousvähennystä käyttävät pääasiassa hyvätuloiset henkilöt, joilla on varaa maksaa hankkimistaan palveluista. Palveluita hankkiessaan he samalla työllistyvät. Palvelua tuottavat yritykset puolestaan hyötyvät, koska vähennys mahdollisesti lisää palvelujen kysyntää. Yhteiskunta hyötyy kasvavista verotuloista. Vähennyksen ulkopuolelle jäävät sellaiset pienituloiset, joille ei kerry maksettavaa veroa lainkaan. Mikäli kotitalousvähennys halutaan ulottaa myös näihin pienituloisiin, tarvitaan järjestelmä, jolla korvataan heille se osuus palvelun kustannuksista, joka

⁵⁹¹ Myrsky & Ossa 1995: 14; Allen 1985: 71–72.

⁵⁹² Veit & Jantz (2010: 19–21) pitävät määräaikaaisuutta sopivana erityisesti tarpeettomien ja vanhentuneiden lakien karsimisessa sekä ilmasto-, ympäristö- ja suhdannepohjaisten tavoitteiden toteuttamisessa. He tunnustavat myös määräaikaaisuuden aiheuttamat ongelmat.

jää verojen puuttumisen vuoksi vähentämättä. Mahdollista on, että luotaisiin erillisellä tuella täydennetty kotitalousvähennykseen sidoksissa oleva kotitaloustuki, joka mahdollistaisi palvelun hyödyntämisen myös näille pienituloisille. Tällaisen tuen hyötynäkökohdat olisivat samat kuin kotitalousvähennyksellä muutoinkin. Tuki vähentäisi osaltaan harmaan talouden esiintymistä. Samalla kyettäisiin vastaamaan kasvavaan hoidon ja hoivan tarpeeseen, ja ikääntyneet pystyisivät asumaan omissa kodeissaan aiempaa pidempään ennen laitoshoitoon siirtymistään. Tällainen tuki olisi mahdollista toteuttaa myös täysin verotuksesta riippumattomasti.

Kotitalousvähennyksen määrä on kasvanut vuosittain tasaisesti. Korkeimmillaan se oli vuonna 2011, jonka jälkeen sen kasvu hieman taittui. Vuonna 2021 sen arvioidaan olevan noin 380 miljoonaa euroa⁵⁹³. Verohallinnon viimeisimmän tilaston mukaan vuonna 2019 vähennyksen määrä on ollut noin 475 miljoonaa euroa ja vähennyksen on saanut lähes 459 000 verovelvollista. Keskimääräinen vähennys verovelvollista kohden on ollut noin 1 038 euroa vuonna 2019.⁵⁹⁴

3 Tarkoituksenmukainen ja (kustannus)tehokas

Tuen tarkoituksenmukaisuuden eli relevanssin arvioinnilla tarkoitetaan sitä, onko tuki edelleen ajantasainen ja edelleen sopusoinnussa nykyisten poliittisten tavoitteiden kanssa. Kotitalousvähennyksen osalta voidaan sanoa, että se on edelleen ajantasainen. Sen ajantasaisuutta on myös toistuvasti arvioitu, ja sen korvauspeusteita on suhdanteiden mukaisesti aika ajoin korjattu. Kotitalousvähennykseen on liitetty uusia tavoitteita (kuten tietotekniset ja ekologiset tavoitteet), jotka ovat hyvin nykyaikaisia ja tulevaisuuden yhteiskuntaa palvelevia. Myös iäkkäiden yksilölliset hoitoratkaisut ja sukupolvien yli ulottuvat hoitoketjut voidaan nähdä osana tulevaisuuden sosiaali- ja terveystalokulttuuria.

Verotukikeskustelun yhteydessä kustannustehokkuudella tarkoitetaan, että tuen avulla tulisi saada aikaan suuri hyöty mahdollisimman pienin kustannuksin. Kotitalousvähennyksen aiheuttamaa kysynnän kasvua on tarkasteltu erilaisissa tutkimusasetelmissä. Tulokset ovat osittain kiistanalaisia. Kotitalouspalveluiden kysynnän hintajouston on eri tutkimusten mukaan arvioitu olevan välillä -0,2–1,35. Mikäli laskelmissa käytettäisiin kaikkein pienintä hintajouston arvoa, vaikuttaisi siltä, että vähennyksen avulla olisi kotitalouspalveluiden alalla vuonna 2019 syntynyt 582 työpaikkaa. Joka tapauksessa on selvää, että joku tekee sen työn, jonka

⁵⁹³ VM raportti 2020.

⁵⁹⁴ Verohallinto 2021c.

perusteella kotitalousvähennystä myönnetään. Työllisyysvaikutuksia siis mitä ilmeisimminkin on. Jos vähennystä ei olisi ollenkaan, ei kotityömarkkinoilla olisi näin vahvaa asemaa taloudessa.

4 Kilpailua vääristävä vaikutus mahdollisimman vähäinen

Hyvä verotuen saa mahdollisimman vähän vääristää kilpailua markkinoilla. On todettu, että kotitalousvähennys saattaa erityisesti rakennuspalveluiden osalta nostaa hintoja verotuen verran. Tämä on oletettavaa, koska rakennustyöläisten työttömyys on keskimääräistä vähäisempää, ja mikäli kysyntä verotuen vuoksi kasvaisi, ei tarjonta voi juuri nousta, koska kaikki rakentajat ovat jo työssä. Näin ollen palvelun hinta nousee.⁵⁹⁵ Rakennuspalveluiden kysyntä on sesonkiluonteisempaa kuin kotitalouspalveluiden. Tarvittava rakennustyö saatetaan tehdä joka tapauksessa riippumatta vähennyksestä, ja kun työ on tehty, ei uutta työtä useinkaan heti ole tarjolla. Rakennustyön ja kotitaloustyön erilaisen luonteen vuoksi on ehdotettu, että rakennuspalveluiden poistamista kotitalousvähennyksestä tulisi harkita. Rakennustyöntekijän suora palkkaaminen sen sijaan voisi VM:n mukaan sisältyä vähennykseen, koska sen ajatellaan suoraan vaikuttavan työttöminä työmarkkinoiden ulkopuolella olevien rakennustyöläisten työllisyyttä lisäävästi.⁵⁹⁶ On kuitenkin mahdollista, että kotitalousremontit ovat suurelta osin hieman pienempien rakennusyritysten toteuttamia, jolloin kotitalousvähennyksen antama tuki kohdistuu suurien rakennusfirmojen sijasta pienyrittäjiin, joille tuella voi tosiasiaa olla merkittäviäkin vaikutuksia.

5 Määräaikaisuus

Nykyään korostetaan erityisesti, että verotuen tulisi olla määräaikainen; näin välttäisiin tuen lakkauttamiseen liittyvältä työltä ja todistelulta.⁵⁹⁷ Mikäli tuki voimassa olleessaan osoittautuisi hyödylliseksi ja tarpeelliseksi, sitä voitaisiin jatkaa. Olisi järkevämpää todistella verotuen hyötyjä kuin sen epäedullisuutta tai haittoja. Kotitalousvähennys ei kuitenkaan ole määräaikainen, vaan se on kirjattu lainsäädäntöön pysyväksi. Se on muotoutunut niin huomattavaksi osaksi toimintakulttuuria, että sen poistaminen ei vaikuta kovin todennäköiseltä.

6 Vaikuttavuus (kannustavuus)

⁵⁹⁵ Niilola, Valtakari & Kuosa 2005: 68. VM:n (2021: 33) mukaan rakennusalan työllisyys ei ole poikkeusoloista huolimatta laskenut, vaan se on edelleen suunnilleen samalla tasolla kuin vuotta aiemmin. Ammattitaitoisesta työvoimasta on jopa pulaa.

⁵⁹⁶ Pyllkkänen 2010: 23.

⁵⁹⁷ Veit & Jantz 2012: 267; Rauhanen 2017: 83.

Hyvän verotuen yhtenä edellytyksenä on tuen vaikuttavuus, jolla viitataan siihen, missä määrin verotuki on saavuttanut sille asetetut tavoitteet. Verotuen tulisi olla myös kannustava siten, että sen avulla tulisi saada aikaan mahdollisimman pienellä panoksella suuri vaikutus. Verotuen pitäisi siis juuri ja juuri aikaansaada toivotunlainen käyttäytymismuutos. Tästä seuraa luonnollisesti se, että verotuen enimmäismäärä ei voisi olla kovin suuri, vaan sen tulisi olla mieluummin pienempi, niin että se loisi kannusteen toimia oikeasuuntaisesti – esimerkiksi työllistää. Kun verotuen saadakseen joutuu käyttämään suuremman summan rahaa kuin verotuen muodossa saa takaisin, tulee kuitenkin koko käytetty raha yhteiskunnan käyttöön ja verotuen kerrannaisvaikutukset kasvavat. Valtio esimerkiksi välttyy maksamasta työttömyyspäivärahoja ja toimeentulotukia, ja verotulot kasvavat suurempien tuloverojen myötä. Vähennyksen korvausosuuden kasvattaminen pienentää sitä rahamäärää, jolla vähennyksen enimmäismäärä saavutetaan, ja näin ollen vähennyksen kannustava vaikutus ei-toivotusti pienenee. Vähennyksen enimmäismäärän suurentaminen tai poistaminen voi lisätä palveluiden kysyntää ja parantaa näin yritysten toimintaedellytyksiä. Vähennystä siis voitaisiin käyttää erityisesti määräaikaisena suhdannetilanteen aikaisena markkinoiden korjausmekanismina.

Verotuen vaikuttavuutta arvioitaessa on huomioitava pitkän ajan kuluessa tehdyt lukuisat tutkimukset vähennyksen vaikutuksista kotitalouspalveluyrityksiin, työllisyyteen ja harmaan talouden vähentämiseen. Vaikuttavuuden arviointia ei voida perustaa ainoastaan viimeisimpiin tutkimustuloksiin, joiden perusteella vähennyksellä ei juuri olisi vaikutusta palveluiden kysyntään, työllisyyteen tai harmaaseen talouteen. Seuraavassa tarkastellaan Suomessa vuonna 2021 julkaistua tutkimusta, jonka tutkimusasetelmasta on löydettävissä useita puutteita⁵⁹⁸.

Tutkimuksessa käytettiin aineistoja vuodesta 2006 vuoteen 2014 Ruotsista ja Suomesta. Vuonna 2007 Ruotsissa otettiin käyttöön kotitalousvähennys ja vuonna 2009 laskumalli. Nämä muutokset eivät nostaneet remontti- ja siivouspalveluyritysten palveluiden myyntiä Suomeen verrattuna. Tutkimuksessa ei vaikuttaisi huomioidun, että Suomessa vuonna 2007 kotitalousvähennyksen piiriin tulivat lämmitystaparemontit ja vuonna 2009 vähennyksen enimmäismäärä nousi 3 000 euroon. Nämä molemmat muutokset nostivat kyseisten palvelujen käyttöä myös Suomessa.

Tutkimuksessa tarkasteltiin yritysten myyntejä ja välituotteiden käyttöä sekä verrattiin myyntejä muiden saman tyyppisten yritysten, kuten autokorjaamoiden, myyntiin. Tutkimuksessa ei myynnin kehityksessä havaittu mer-

⁵⁹⁸ Harju, Jysmä, Koivisto & Kosonen 2021a;2021b.

kittäviä poikkeamia vuosien 2009–2011 aikana, jolloin Suomessa sovellettiin vähennyksen 3 000 euron enimmäismäärää. Muutoksia ei havaittu myöskään Ruotsissa heinäkuussa 2007 käyttöön otetun kotitalousvähennyksen tai vuonna 2009 käyttöön otetun laskumallin käyttöönoton myötä.

Huomattavaa on kuitenkin, että yritysten välituotteiden käyttö ei kerro juuri mitään siivouspalveluyritysten palvelujen myynneistä. Useat erityisesti pienet siivousyritykset käyttävät siivouksessa asiakkaan välineitä ja aineita. Myös rakentamisessa tarvikkeet usein hankitaan asiakkaan laskuun. Tällaiset yritykset jäävät välituotetilastojen ulkopuolelle. Lisäksi siivouspalveluyrityksiä koskevien tilastojen käyttäminen tutkimuksessa rajaa muut kotitalouspalvelut sekä hoiva- ja hoitotyöt kokonaan tarkastelun ulkopuolelle. Ulkopuolelle rajautuvat myös kotitalouksien suoraan palkkaamat työntekijät.

Tutkimukseen liittynyt kyselytutkimus tehtiin huhtikuussa 2020 juuri kun Suomi oli siirtynyt pandemian vuoksi poikkeusoloihin ja kansalaisia (erityisesti yli 70-vuotiaita) oli kehoitettu pysyttelemään karanteenia vastaavissa olosuhteissa kotonaan. Tämän vuoksi useimmat katsoivat mahdottomaksi päästää kotiinsa ulkopuolista kotitaloustyöntekijää. Kotitalouspalveluiden kysyntä oli tuolloin sen takia vähäistä. Torjuva suhtautuminen kodin ulkopuolisiin henkilöihin oli erityisen vahvaa poikkeusolojen juuri alettua. Tämä on heijastunut tutkimustuloksiin, joista on myöhemmin päätelty, että vähennyksen pienentämisellä ei olisi vaikutusta palvelujen kysyntään. Vastajista suuri osa ei ollut edeltävän vuoden aikana ylipäänsä käyttänyt kotitalouspalveluita, jolloin palveluiden hinnan nousun ei voi katsoa laskevan kuluista edelleen. Hinnan nousun vaikutus kysynnän muutokseen ei välttämättä ole samanlainen kuin hinnan laskun vaikutus. Kun palvelua on opittu käyttämään, ei siitä välttämättä hinnan noustessakaan haluta luopua. Hinnan alentamisen tarkoitus on erityisesti houkuttaa palvelun piiriin uusia, uskollisia käyttäjiä. Kun palvelu on tullut tutuksi, sitä käytetään helpommin hinnan noususta huolimatta.

Tutkimus perustui yli 10 vuotta vanhoihin tilastoihin, ja ne eivät kerro välttämättä mitään tämänhetkisistä kotitalousmarkkinoista. Kun vähennys on ollut voimassa jo lähes 25 vuotta, pitäisi sen vaikutuksia tutkia kokonaisvaltaisemmin huomioiden sen pitkäaikaisten vaikutusten lisäksi tämänhetkiset olosuhteet. Esimerkiksi nyt, kun vuonna 2022 otetaan käyttöön korotettu kotitalousvähennys, tulisi vähennyksen vaikutuksia seurata ja tutkia kokeilun alkuvaiheessa, kokeilun aikana ja kokeilun päätyttyä. Tutkimustulokset olisi saatava käyttöön pikaisesti kokeilun

päätyessä, jotta vähennyksen vaikutuksista saataisiin luotettavaa tietoa.⁵⁹⁹ Tutkittaessa vähennyksen vaikutuksia harmaaseen talouteen tulisi tarkastella myös kotipalvelu- ja rakennuspalveluyritysten määrää ja määrän kehitystä sekä sitä, minkä verran uusia yrityksiä on perustettu vähennyksen vaikutuksesta. Myös yritysten työllistämien henkilöiden määrällä on myös merkitystä arvioitaessa vähennyksen vaikutuksia työllisyyteen.⁶⁰⁰

7 Jälkiarviointi

Kotitalousvähennyksen työllisyysvaikutuksista on kirjallisuudessa esitetty useita arvioita. Iida Häkkinen Skansin laskelmien mukaan kotitalousvähennys olisi luonut kotitalous- ja hoivatyöalalla 800 työpaikkaa vuonna 2001. Niilolan ja Valtakarin laskelmien mukaan 2 800–3 500 työpaikkaa vuonna 2003⁶⁰¹. Nyt käsillä olevassa tutkimuksessa sovellettiin samaa laskentamenetelmää kuin Häkkinen Skans oli soveltanut ja saatiin tulokseksi, että kotitalousvähennys olisi ollut vaikuttamassa noin 582 *kokoaikaisen työpaikan* syntymiseen kotitalous- ja hoivatyöalalla vuonna 2019, kun hintajoustopona käytettiin arvoa -0,2. Iäkkäiden hoivapalveluratkaisuissa vähennys on toiminut kannustintyyppisenä innoittajana asiakkaan kokonaan itse maksamien palveluiden järjestämisessä. Vähennyksen saaminen myös vanhemmille hankituista kotitalouspalveluista on parantanut työikäisten lasten mahdollisuuksia osallistua iäkkäiden vanhempiensa hoitojärjestelyihin. Tilastojen valossa lasten vanhempien tai isovanhempien kodissa toteutetun työn perusteella hakeman kotitalousvähennyksen osuus ei kuitenkaan ole ollut osuudeltaan kovin suuri. Sen osuus on ollut vain noin 2 prosentin luokkaa kaikista kotitalousvähennyksen kustannuksista vuosina 2010–2013.⁶⁰²

Vähennyksen vaikutuksia harmaan talouden esiintymiseen on tutkittu palveluntuottajille tai palvelunkäyttäjille osoitetuilla kyselyillä. Harmaan talouden esiintymisestä on vaikea saada tietoa muutoin kuin kyselytutkimuksilla. Kyselytutkimuksissa saattaa kuitenkin olla epävarmuustekijöitä – esimerkiksi se, että tutkimukseen osallistuva muistaa väärin tai ei halua kertoa koko totuutta kysytyistä asioista. Vähennyksen vaikutukset harmaaseen talouteen ovat kuitenkin tutkimuskirjallisuuden mukaan olleet merkittäviä. Niilolan ja Valtakarin tutkimuksen mukaan kotitalousvähennys olisi siirtänyt 2 200 henkilötyötuntia harmaan talouden puolelta lailliseen talouteen vuonna 2004.⁶⁰³

⁵⁹⁹ HE:n 142/2021 vp: 14 mukaan korotetun kotitalous- ja hoivatyön vähennyksen kokeilun päättymisen jälkeen korotetun vähennyksen vaikutuksista on tarkoitus teettää erillinen tutkimus.

⁶⁰⁰ Harmaan talouden selvitysyksikkö (Verohallinto 2011) on tutkinut vähennyksen vaikutuksia yritysten lukumääriin ja muihin tunnusmerkkeihin.

⁶⁰¹ Niilola, Valtakari & Kuosa 2005: 86–89; Häkkinen Skans 2011: 36–37.

⁶⁰² Verohallinto 2017. Kotitalousvähennyksen lukumääriä ja vuosittaiset muutokset.

⁶⁰³ Niilola & Valtakari 2006: 83.

Edellä mainitussa Harjun, Jysmän, Koiviston ja Kososen vuonna 2021 julkaistussa suomalaisessa tutkimuksessa ei havaittu kotitalousvähennyksellä olevan vaikutuksia harmaaseen talouteen. Tutkimuksessa analysoitiin rakennuspalveluita tarjoavien yritysten myyntitilastoja, joista havaittiin, että kotitalousvähennyksen käyttöönotto tai vähennyksen supistaminen ei vaikuttanut palveluiden kysyntään. Mikäli harmaan talouden osuus palvelutuotannossa olisi vähentynyt, olisi se näkynyt myyntilukujen kasvuna.⁶⁰⁴

Ruotsin Skatteverketin tutkimusten mukaan vähennyksen voimaantumisen jälkeen aiemmin harmaan talouden piirissä tehty työ on usein siirtynyt laillisille markkinoille. Useat vastaajat myös totesivat, että teettäisivät työn jälleen harmailla markkinoilla, jos vähennys poistettaisiin. On siis palveluntarvitsijoita, joiden joukossa on liikkuvuutta harmaille markkinoille ja takaisin. Tähän ryhmään voitaneen vähennyksen avulla merkittävästi vaikuttaa ja samalla vähentää harmaata taloutta. Lisäksi on sellaisia, jotka teettävät työn joka tapauksessa laillisesti – vähennyksestä riippumatta.⁶⁰⁵ On myös sellaisia, joiden vero ei riitä vähennyksen tekemiseen ja jotka sen vuoksi hankkivat harmailta markkinoilta halvemman palvelun. Näihin ryhmiin nykymuotoisella vähennyksellä ei voida vaikuttaa. Harmaan talouden vähentämisen kannalta saattaisi pienituloisten ryhmässä olla jonkin verran potentiaalia vähentää harmaata taloutta joko pienituloisia hyödyntävän kotitaloustuen tai vähennykseen perustuvan negatiivisen tuloveron avulla.

Aivan uusimpien Ruotsissa tehtyjen tutkimusten mukaan kotitalousvähennyksen avulla työllistyneet olisivat suurelta osin maahanmuuttajia, jotka olisivat tulleet maahan juuri työkennelläkseen kotitalouspalvelualalla. Vähennys ei siis olisi työllistänyt maassa jo aiemmin oleskelleita työttömiä maahanmuuttajia, joten sillä ei olisikaan ollut vaikutusta vallitsevaan työttömyyteen.⁶⁰⁶ Jos maahanmuutto joillakin alueilla on runsasta, tämä kannattanee huomioida vähennyksen vaikutuksia arvioitaessa. Positiivista kuitenkin on, jos vähennyksen vaikutuksesta maahanmuuttajat osaksikaan valikoituvat sellaisiksi, joilla on kyky ja halu työllistyä kotitalousalalle, verrattuna sellaiseen vaihtoehtoon, jossa maahanmuuttajille ei ole tarjota minkäänlaisia työpaikkoja.

Kotitalousvähennyksen myönteisinä vaikutuksina voidaan nähdä työpaikkojen lisääntyminen ja harmaan talouden väheneminen sekä koti- ja hoivapalveluyritysten määrän huomattava kasvu. Kielteisenä kohdealueen vaikutuksena voidaan pitää verotuen kapitalisoitumista hintoihin. Erityisesti rakennustyön osalta on viitteitä, että verotuki nostaisi rakennuspalveluiden hintoja eikä tukisi työllistymistä.

⁶⁰⁴ Harju, Jysmä, Koivisto & Kosonen 2021a: 66–84 ja 2021b: 19–23.

⁶⁰⁵ Skatteverket 2011: 62–70.

⁶⁰⁶ RIR 2020: 5–6.

Suurin osa tehdyistä rakennustöistä toteutuisi ilman verovähennystäkin, eikä rakennusfirmoilla ole oman kannattavuutensa osalta tarvetta ylimääräiseen tukeen⁶⁰⁷. Tutkimuksissa ei kuitenkaan ole riittävässä määrin huomioitu sitä, että nykyään kotitalousremonttien tekijät ovat yhä enenevässä määrin pienyrittäjiä suurten firmojen suunnatessa mielenkiintonsa muihin kuin kotitalouskohteisiin. Juuri nämä pienet rakennusfirmit ovat kuitenkin niitä, jotka saattaisivat hyötyä kotitalousvähennyksen kaltaisesta tuesta. On myös havaittu, että jotkut kotitalousvähennyksen alaisia töitä tekevät yritykset olisivat verovelkaisia⁶⁰⁸. Palvelua tuottavien yritysten veronmaksu- ja ilmoitusvelvollisuuden täytyminen pyritään varmistamaan vaatimalla näiltä yrityksiltä ennakkoperintärekisterimerkintä. Rekisterimerkintävaatimuksen avulla pyritään estämään verotuen kohdistuminen ei-toivotuille yrityksille. Yritys merkitään rekisteriin hakemuksen perusteella, mikäli merkinnän estäviä laiminlyöntejä ei ole. Rekisteristä poistetaan olennaisten laiminlyöntien perusteella tai jos maksamattomia veroja on huomattavasti enemmän kuin maksettuja. Kertaluonteinen laiminlyönti ei johda rekisteristä poistamiseen.⁶⁰⁹

Kotitalousvähennys on laaja-alainen vähennys. Pienellä verotulon menetyksellä saadaan aikaan huomattavia kerrannaisvaikutuksia kansantalouteen, kun huomioidaan vähennyksen aikaansaaman työllisyyden kasvun ja työttömyyskorvausten vähenemisen lisäksi vähennyksen käyttäjien lisääntynyt vapaa-aika ja sen aiheuttama kulutuksen kasvu. Vaikutukset näkyvät esimerkiksi lisääntyneinä tulo- ja arvonlisäveroina sekä työttömyyskorvausten määrän pienenemisenä.⁶¹⁰

Kotitalousvähennyksen vaikuttavuuden arviointia on toteutettu suhteellisen paljon erityisesti 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä, jolloin vähennys myös vakiinnutti paikkansa verotuksessa määräaikaisen kokeilujakson jälkeen. Voidaan olettaa, että myös vähennyksen vaikuttavuus oli tuona ajanjaksona laajimmillaan, kun kokonaan uudet kotitalouspalveluiden markkinat syntyivät vähennyksen vaikutuksesta. Tämä on johtanut myös ajattelun ja kulttuurin muutokseen siten, että nykyään yhä useammat perheet haluavat ulkoistaa osan kotitöistään ja käyttää näin säästyneen ajan joko lisääntyneeseen työntekoon tai perheen yhdessäoloon.

⁶⁰⁷ Pylkkänen 2010: 23–24; Tuovinen 2007: 2.

⁶⁰⁸ Verohallinto 2011: 29–35.

⁶⁰⁹ Verohallinto 2018a. Ks. Määttä (2019: 210) esittelee tarkemmin ennakkoperintärekisteriin hyväksymisen ja rekisteristä poistamisen edellytyksiä.

⁶¹⁰ Niilola & Valtakari 2006: 93–98.

Ruotsissa kotitalousvähennyksen vaikuttavuutta on arvioitu vertaamalla vähennyksen käyttäjien tuloja vähennystä käyttämättömien henkilöiden tuloihin. Vähennyksen käyttäjien tulojen lisäyksestä pääteltiin, että vähennyksen käyttäjät olisivat lisänneet työntekoaan vähennyksen ansiosta. Varmaa syy–seuraus-suhdetta ei kuitenkaan voitu vahvistaa. Toisaalta samaisessa tutkimuksessa havaittiin, että vähennyksen käyttäjät olivat useimmiten lapsettomia hyvätuloisia veronmaksajia, eivät lapsiperheitä.⁶¹¹

Kotitalousvähennyksen avulla on onnistuttu luomaan kotityömarkkinat, joille on syntynyt uusia työpaikkoja, ja erityisesti rakennusalalla aiemmin tyypillinen harmaa talous on vähentynyt. Ei ole saatavissa yksityiskohtaista tietoa, miten paljon vähennystä on käytetty lämmitystapamuutoksiin ja tietoteknisiin töihin, joten on vaikeaa arvioida, missä määrin niihin kohdistuvia tavoitteita on saavutettu. Vähennys on mahdollisesti vauhdittanut lämmitystaparemontteja ja madaltanut kynnystä tietotekniikan hyödyntämiseen. Parhaimmassakin tapauksessa vähennys voi kuitenkin vain hieman edesauttaa kohti oikeansuuntaista energiapoliittista ja tietoteknistä kehitystä. Muitakin keinoja näiden tavoitteiden toteutumiseen tarvitaan.

Vuoden 2020 alusta lähtien kotitalousvähennystä on supistettu 40 prosenttiin palveluntarjoajalle maksettavasta työkorvauksesta ja 15 prosenttiin työntekijälle maksettavasta palkasta. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan hallituskauden aikana selvitettäisiin mahdollisuus erillisen tuen maksamiseksi niille, joiden lopullinen vero ei riitä vähennyksen tekemiseen⁶¹². Vähennystä ei kuitenkaan pitäisi käyttää pääasiallisena sosiaalipoliittisena keinona vähäosaisten ja pienituloisten aseman parantamiseksi. Sosiaalipoliittinen tukihan ei kuulu kotitalousvähennyksen alkuperäisiin tavoitteisiin. Kuten Myrsky jo ennen vuosituhannen vaihdetta totesi verotukseen liitettävistä moninaisista tavoitteista: eikö yhteiskunta voisi muullakin tavoin kuin verotuksen kautta tukea tällaisia tavoitteita eli onko verotus järkevä keino näiden tavoitteiden toteuttamiseksi⁶¹³. Iäkkäiden ja pienituloisten auttamiseksi tulisi kehittää ensisijaisesti toisenlaisia keinoja. Kotitalousvähennys voi kuitenkin toimia osana tällaisia palveluja tarvitsevien auttamiskokonaisuutta.

Jos edelleen tarkastellaan vuoden 2019 kotitalousvähennystilastoa, havaitaan, että rakennustyöt kattavat koko vähennyksestä valtaosan 78 prosenttia. Yrittäjille eli erikokoisille rakennusfirmoille on Verohallinnon tietojen mukaan kaiken kaikki-

⁶¹¹ RIR 2020: 5–7.

⁶¹² VN 2019: 22.

⁶¹³ Myrsky 1995: 14.

aan maksettu 915 miljoonaa euroa työkorvauksia, kun taas palkkaa ja palkan sivukuluja on maksettu vain 19 miljoonaa euroa. Näin ollen jos sellainen rakennustyö, josta on maksettu työkorvausta yrityksille, rajattaisiin vähennyksen ulkopuolelle, supistuisi vähennys merkittävästi. Tosin on selvää, että osa verovelvollisista kokee työnantajavelvollisuudet remonttien yhteydessä rasitteena, koska he eivät ole sellaisiin tottuneet. Kynnys esimerkiksi remonttien toteuttamiseen on huomattavasti matalampi, jos työn voi teettää rakennusalan ammattilaisella, joka itse huolehtii työnantajavelvoitteistaan. Lisäksi huomionarvoista on, että kotitalousvähennys saattaa merkittävästi lisätä juuri pienehköihin rakennusyrittäjiin kohdistuvaa kotitalousremonttien kysyntää ja vähentää markkinoille pyrkivää harmaata taloutta. Siinä mielessä kotitalousvähennykseen kuuluvana palveluna tuotettu rakennustyö kyllä löytää oikeutuksensa.

Hyvän verotuen edellytysten arviointi on nähtävissä seuraavassa taulukossa. Kokonaisarvio kotitalousvähennyksellekin on kehitettävä, keltainen tuki. Verotuki saa vaikuttavuudesta 3 pistettä, muutoin kaikista muista edellytyksistä 2 pistettä. Kotitalousvähennyksen vaikuttavuudesta on saatu ristiriitaisiakin tuloksia, mutta pääosa tutkimuksista kuitenkin antaa viitteitä siitä, että vähennys olisi mahdollisesti hyvinkin vaikuttava, jos huomioidaan sen dynaamiset vaikutukset ympäröivään yhteiskuntaan. Vaikuttavuuden arviointiin liittyy myös vähennyksen tavoitteenasettelu. Verotusta uudistettaessa tulisi myös tavoitteenasettelua selkiyttää vastaamaan nykyisiä tavoitteita.

Taulukko 9. Kotitalousvähennyksen arviointi.

Taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite	<ul style="list-style-type: none"> • Useita (liian monia?) tavoitteita • Onko tavoite tuen laajentuessa hämärtynyt? 	2 = tavoitetta kehitettävä
Kohdistuminen	<ul style="list-style-type: none"> • Noin 1 031 eur/tuensaaja • 444 000 tuensaajaa (vuonna 2018) • Halutaanko kohdentaa myös pienituloisille? • Halutaanko kohdistuvan yritysisiin? 	2 = kohdistumisessa epätarkkuutta
Tarkoituksenmukainen ja (kustannus)tehokas	<ul style="list-style-type: none"> • Tuen avulla luotu kotipalvelumarkkinat • Veronmaksaja joutuu käyttämään enemmän rahaa kuin verohyötynä palautuu hänelle takaisin -> parantaa tehokkuutta 	2 = kohtalainen tehokkuus
Kilpailua vääristävä vaikutus mahdollisimman vähäinen	<ul style="list-style-type: none"> • Vaikuttaisi lisänneen työllisyyttä ja vähentäneen harmaata taloutta koti- ja hoiva-työaloilla • Rakennusalalla, jossa matalampi työttömyysaste, voi kapitalisoitua hintoihin ja toimia markkinointitemppuna yrityksille 	2 = kuvaus riittämätön
Määräaikaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Ei määräaikaisuutta, on arvioitu useita kertoja 	2 = ei määräaikaisuutta, arvioitu säännöllisesti
Vaikuttavuus (kannustavuus)	<ul style="list-style-type: none"> • Kannustavuus hyvä, erityisesti, jos korvausosuus pidetään mallillisena 	3 = vaikuttavuus ja kannustavuus hyväksyttävällä tasolla
Jälkiarviointi	<ul style="list-style-type: none"> • Arviointia on suoritettu 	2 = arvioitu jossain määrin
Kokonaisarvio	säilytettävä, vihreä (18–21 p) kehitettävä, keltainen (8–17 p) poistettava, punainen (7 p)	15 Verotukea pitäisi kehittää nykyisten suunnitelmien mukaisesti.

7.6.4 Kotitalousvähennyksen kehittämisehdotukset

Kotitalousvähennyksen kehittämisessä on avainasemassa se, millaisia tavoitteita verotuen halutaan palvelevan.⁶¹⁴ Vähennyksen kehittäminen voisi olla yhteydessä tulevaan sosiaaliturvan uudistukseen.⁶¹⁵ Erityisesti pienituloisia hyödyttävä kotitaloustuki voisi tulla toteutetuksi negatiivisen tuloveron tai erillisen kotitaloustuen avulla, joka tosin voisi olla verotuksesta erillinenkin tuki. Kotitalousvähennyksen avulla voidaan pyrkiä parantamaan yritysten toimintaedellytyksiä ja lisäämään työtilaisuuksia.⁶¹⁶ Tämänäyttöinen tavoitteenasettelu saattaa oikeuttaa laajentamaan vähennyksen soveltamisaluetta, jolloin joudutaan väistämättä punnitsemaan verotuen kannustavuutta eli sitä, että toimiva verotuki vain juuri ja juuri loisi kannusteen palvelun käyttämiselle. Mikäli vähennyksen korvausosuutta kasvatetaan, kannustava vaikutus vähenee.

Ehdotus. Kotitalousvähennystä kehitetään tämänhetkisten suunnitelmien mukaisesti osana ekologista siirtymää ja tutkitaan kotitalous- ja hoivatyön korotetun kotitalousvähennyksen vaikutuksia näiden alojen työllisyyteen. Pienituloisille suunnattu kotitalousvähennykseen rinnastuva kotitaloustuki pitäisi toteuttaa osana sosiaaliturvauudistusta, jolloin myös vähennyksen tavoitteenasettelua voitaisiin tarkistaa sosiaaliturvapainotteisempaan suuntaan.

On todettava, että mikäli päädytään toteuttamaan kotitalousvähennykseen sidoksissa oleva sosiaaliturvapainotteinen kotitaloustuki, ei tuen vaikutuksia voitaisi arvioida pelkästään taloudellisten seikkojen valossa, vaan tulisi huomioida myös

⁶¹⁴ Lakialoitteissa on ehdotettu lasten harrastuksiin liittyvien maksujen perusteella myönnettävää kotitalousvähennyksen kaltaista vähennystä, ja lisäksi ehdotettu sisällytettäväksi kotitalousvähennykseen huonekalujen verhoilua ja entisöintiä. Ks. tehdyistä lakialoitteista tarkemmin Linnakangas 2020: 144–147.

⁶¹⁵ VN 2019: 156–161. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa mainitaan sosiaaliturvan uudistamispyrkimyksestä, jonka yhtenä osana olisi negatiivisen tuloveron kokeilu, jossa hyödynnettäisiin aiemmin vuosina 2017–2018 tehdyn perustulokokeilun kokemuksia. VN:n 2021b mukaan selvitettäisiin mahdollisuudet käynnistää negatiivista tuloveroa ja työtulotukea koskeva kokeilu vuoden 2023 alusta. Kokeilua linjattaisiin tarkemmin kesällä 2022. Negatiivinen tulovero sisältäisi todennäköisesti myös muita kuin pienituloisten kotitaloustukea koskevia kysymyksiä, ja toisaalta kotitaloustuki voitaisiin toteuttaa myös verotuksesta riippumattomasti. Suurempaa kotitalousvähennystä pienituloisille toivottiin kuitenkin jo Varjosen, Aallon & Leskisen (2007: 52) tutkimuksessa. Tutkimus toteutettiin lomakekyselynä maaliskuussa–huhtikuussa 2006.

⁶¹⁶ Kokoomus.fi. Kohdat 3.2 ja 3.3. Kokoomus esittää vaihtoehtobudjetissaan Sitran mallin mukaista mallia, jossa korvausosuus yli 75-vuotiaille olisi 70 prosenttia ja kotitaloustuen määrä olisi enintään 1 200 euroa vuodessa pienituloisille. Kokoomus korostaa ehdotuksissaan muutosten vaikutuksia työllisyyteen ja yrittäjyyteen. Samassa yhteydessä Kokoomus esittää myös kiertotalouden huomioimista vähennyksen uudistamisessa esimerkiksi käytettyjen tavaroiden korjaustyön sisällyttämisellä vähennykseen.

tuen sosiaalinen luonne. Jos pienituloisten vanhusten auttamisella voidaan lisäksi saavuttaa edes pieniä vaikutuksia työllisyyteen tai talouteen, se on pelkästään bonusluonteista hyötyä. Vähennyksen muuttaminen paremmin palvelemaan sosiaalipolitiikan asettamia tavoitteita olisi hyvä huomioida myös tuen tavoitteenasettelussa ja lain esitöiden kirjauksissa. Sitran esittämässä mallissa kotitalousvähennyksen ja kotitaloustuen yhdistelmässä palveluiden tuottamiseen käytettäisiin aina myös omaa rahaa, koska palvelun koko hintaa ei hyväksyttäisi vähennyksen tai tuen perusteeksi. Kaikki vähennyksen tai tuen alaiset palvelut ovat lisäksi yksityissektorin tuottamia, eli niitä ei tuoteta julkisin varoin.⁶¹⁷ Yhteiskunnan tuottamien palveluiden riittävyys näin ollen paranisi. Järjestelmästä koituva hyöty olisi siis kauaskantoisempi kuin se äkkiseltään vaikuttaisi.

Vähennyksen määrän tai soveltamisalueen laajentaminenkin luo kannusteen käyttämään vähennystä yhä enenevässä määrin, mutta samalla verokertymä luonnollisesti pienenee suuremman verotuen vuoksi. Vähennyksen laajentaminen ja sitä kautta luotu kysynnän kasvu saattavat kuitenkin parantaa yritysten toimintaedellytyksiä. Tämä on erityisesti tavoitteena Ruotsissa vuonna 2021 toteutetussa kotitalousvähennyksen laajentamisessa. Samalla tavalla myös Suomessa toteutettava korotetun vähennyksen uudistus parantaa yritysten toimintaedellytyksiä ja osaltaan auttaa yrityksiä palaamaan normaaliin arkeen poikkeusolojen heikentämässä taloustilanteessa. Olisi ensiarvoisen tärkeää, että korotetun vähennyksen vaikutuksia kotitalous- ja hoivatyöpalveluiden ja remontointipalveluiden käyttämiseen sekä näiden alojen työllisyyteen ja harmaan talouden esiintymiseen seurattaisiin ja analysoitaisiin. Tutkimustulokset olisi hyvä saada päättäjien käyttöön mahdollisimman pikaisesti kokeilun edetessä, jotta niiden mukaisesti voitaisiin edetä lainsäädäntötoiminnassa. Jos vaikutukset työllisyyteen ja harmaaseen talouteen olisivat tyydyttävällä tasolla, olisi verotuksen ennakoitavuuden kannalta järkevää ottaa korotetun mallin mukainen vähennys pysyvämpään käyttöön. Mikäli taas tulokset eivät olisi ennakoitujen kaltaisia, olisi mahdollista palata aiempaan alhaisempaan vähennyksen tasoon.

Asunto-osakeyhtiöissä remonttien kustannukset siirtyvät asukkaiden maksettaviksi vastikkeiden muodossa eikä kotitalousvähennystä voida hyödyntää. Omakotitalon asukas sen sijaan saa vähennyksen. Pitäisikö siis vastikkeinakin maksettujen kustannusten oikeuttaa yhtäläisesti vähennykseen?⁶¹⁸ Jos sellaiseen ratkaisuun päädyttäisiin, ongelmaksi kuitenkin muodostuisi kustannusten erittelemisen työn ja tarvikkeiden osuuteen ja mahdollisiin muihin vastikkeeseen sisältyviin

⁶¹⁷ Pylkkänen 2015: 5; Sitra 2015: 18.

⁶¹⁸ Puoliväliriihen kirjaukset (VN 2021: 9) keväällä 2021 antavat olettaa, että vähennyksen laajentaminen kohti taloyhtiöiden tekemiä remonteja olisi nousemassa keskusteluun ainakin öljylämmityksestä luopumiseen liittyvissä rakennustöissä.

eriin. Usein asunto-osakeyhtiö kattaa remonttikustannukset ottamalla lainaa, jonka takaisinmaksu hoituu asukkaiden maksamina vastikkeina.⁶¹⁹ Hallitusohjelmaan sisältyvä kirjaus vastikkeena maksettujen maksujen sisällyttämisestä kotitalousvähennykseen⁶²⁰ voi siis olla ongelmallinen, eikä vähennyksen laajentaminen asunto-osakeyhtiöiden suuntaan ole kovin realistista.

Tämän tutkimuksen tarkoitus on ollut herättää keskustelua kodin verotukseen liittyvistä kysymyksistä ja verotuksen kehittämisestä. Omistusasuntojen luovutusvoittojen verokohtelu, omistusasunnon ostajan tukeminen ja kotitalousvähennyksen kehittäminen mahdollisesti entistä sosiaalityöväpääntöisempään suuntaan ovat kysymyksiä, joiden ääressä päättäjät ja tiedeyhteisö joutuvat vielä tulevinakin vuosina askartelemaan. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on avartaa näihin teemoihin liittyvää tietopohjaa.

⁶¹⁹ KKV:n 818/2020 vp mukaan vastikkeena maksettavien maksujen sisällyttäminen vähennykseen olisi haasteellista myös veronmaksajien tasapuolisen kohtelun ja vähennyksen ajallisen kohdistamisen näkökulmasta.

⁶²⁰ Hallitusohjelman mukaan (VN 2019: 40) selvitetään mahdollisuutta vähennyksen ulottamiseen taloyhtiöiden teettämiin remonteihin.

Lähteet

Aalto, Esa (1998). *Koron vähennysoikeus henkilöverotuksessa*. Lakimiesliiton Kustannus.

Aarnio Aulis (1983). Philosophical Perspectives in Jurisprudence. *Acta Philosophica Fennica*. Vol 36.

Aarnio, Aulis (1989). *Laintulkinnan teoria*. WSOY.

Aarnio, Aulis & Urpo Kangas (2016). *Suomen jäämistöoikeus I*. Perintöoikeus, 6., uudistettu painos. Alma Talent.

Aittoniemi, Arja (2015). *Kiinteistöhallintapalveluiden oman käytön arvonlisäverotus*. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies. No 112. Itä-Suomen yliopisto. Yhteiskuntatieteiden ja kauppatieteiden tiedekunta. Joensuu. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-1934-2>.

Alkio, Mikko & Olli Hyvärinen (2016). *Valtiontuet*. 2., uudistettu painos. Talentum.

Allen, Tuovi (1985). Vähennykset tuloverotuksessa – tulonsiirtopoliittikan jatke? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1: 65–72.

Altshuler, Rosanne & Robert Dietz (2011). Reconsideration tax expenditure estimation. *National Tax Journal*, 64 (2, Part 2): 459–490.

Andersson, Edward (2002). HFD:s praxis rörande den direkta beskattningen år 2001. *JFT* 2: 105–121.

Andersson, Edward (2006). *Johdatus vero-oikeuteen*. 13., uudistettu painos. Talentum.

Andersson, Edward (2009). HFD:s praxis rörande den direkta beskattningen år 2008. *JFT* 1: 58–72.

Andersson, Edward (2010). HFD:s praxis rörande den direkta beskattningen år 2009. *JFT* 1–2: 139–159.

Andersson, Edward & Esko Linnakangas (2002). *Tuloverotus ja varallisuusverotus*, 6., uudistettu painos. Lakimiesliiton Kustannus.

Andersson, Edward, Esko Linnakangas & Joakim Frände (2016). *Tuloverotus*. 8., uudistettu painos. Talentum.

ARA 2021. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. Saatavissa: <https://www.ara.fi/fi-FI> [7.4.2021].

Bartlett, Bruce (1997). Inflation and Capital Gains. Tax Analysts. Tax Notes.

Boadway, Robin, Emma Chamberlain & Carl Emmerson (2010). Taxation of Wealth and Wealth Transfers: Appendices. Prepared for the Report of a Commission on Reforming the Tax System for the 21st Century, Chaired by Sir James Mirrlees. The Institute for Fiscal Studies.

Blanchflower David G. & Andrew J. Oswald (2013). Does High Home-Ownership Impair the Labor Market? NBER Working Paper No. w19079. Saatavissa: <http://www.nber.org/papers/w19079>.

Bratic, Vjekoslav (2006). Tax Expenditures. A Theoretical Review. *Financial Theory and Practice* 30 (2), 113–127.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2009). Evaluierung von Steuervergünstigungen. Endfassung. Forschungsauftrag. Projektnummer 15/07. Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Copenhagen Economics Aps. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Mannheim.

Burman, Leonard, Eric Toder & Christopher Geissler (2008). How Big Are Total Individual Income Tax Expenditures, and Who Benefits from Them? Discussion Paper No. 31. Urban Institute, American Social Science Association. Julkaistu myös *American Economic Review* 98 (2): 79–83.

Cammenga, Janelle (2021). State and Local Sales Tax Rates, 2021. Tax Foundation. Fiscal Fact. No 737.

Canada Revenue Agency (CRA) 2020. Capital Gains. T4037, päivitetty viimeksi 18.1.2021. Saatavissa: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/forms-publications/publications/t4037.html> [9.8.2021].

Copenhagen Economics (2007). Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. European Commission — Taxation and customs union. Taxation Papers. Working Paper, No 13. Final report written by Copenhagen Economics.

Czischke, Darinka, Gerard van Bortel (2018). An exploration of concepts and policies on "affordable housing" in England, Italy, Poland and The Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment*, 1–21. Saatavissa: <https://doi.org/10.1007/s10901-018-9598-1>.

Dir. 2019:26. Kommittédirektiv. Utvidningar av rutavdraget. Beslut vid regeringssammanträde den 5 juni 2019.

Dir. 2019:100. Kommittédirektiv. Tilläggsdirektiv till Rut-utredningen (Fi 2019:03). Beslut vid regeringssammanträde den 11 december 2019.

Eerola, Essi, Oskari Harjunen, Teemu Lyytikäinen & Tuukka Saarimaa (2018a). Varainsiirtoveron asuntomarkkinavaikutukset. Tutkimustietoa verouudistuksesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Policy Brief 8/2018. Saatavissa: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=25003>.

Eerola, Essi, Oskari Harjunen, Teemu Lyytikäinen & Tuukka Saarimaa (2018b). Effects of Real Estate Transfer Taxes. Evidence from a Natural Experiment. Governments Analysis, Assessment and Research activities. 17/2018. Saatavissa: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=25002>.

Eerola, Essi, Oskari Harjunen, Teemu Lyytikäinen & Tuukka Saarimaa (2019). Effects of Housing Transfer Taxes on Household Mobility. CESifo Working Paper No. 7750. Category 1. Public Finance. Saatavissa: <https://www.doria.fi/handle/10024/171484>.

Eerola, Essi, Teemu Lyytikäinen, Tuukka Saarimaa (2014). Asumisen verotus – katsaus taloustieteelliseen kirjallisuuteen. VATT. Liite 2. Raportissa: Ympäristöministeriö (YM) (2015). Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus. Hanke-ryhmän raportti. Ympäristöministeriön raportteja 4/2015: 44–72. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/153468>.

Eerola, Essi & Niku Määttänen (2007). The Optimal Tax Treatment of Housing Capital in the Neoclassical Growth Model. Discussion Papers No. 178. Helsinki Center of Economic Research (HECER).

Enroth, Markus (2020). Ihmisten motiivit jakamistalouteen osallistumisessa. Asunnon vertaisvuokraaminen verrattuna kyydin jakamiseen. Kandidaatintyö. Tampereen yliopisto, Tekniikan ja luonnontieteiden tiedekunta. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202005075058>.

Ervasti, Kaijus (1998). Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksi käyttämisestä oikeustieteessä. *Lakimies* 3: 364–388.

Ervasti, Kaijus (2006). *Oikeussosiologia tutkimusalana*. Julkaistu Edilexissä 8.6.2009. Julkaistu aiemmin teoksessa Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa. Juhla-julkaisu Ahti Laitinen 1946–24/4–2006, toimituskunta Eero Backman, Heikki Kulla, Jyrki Tala, toim. Timo Ahonen. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.

Ervasti, Kaijus (2011). Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. *Oikeustiede – Jurisprudentia XLIV*: 61–132.

Ewijk, Casper van & Michiel van Leuvensteijn (toim.) (2009). *Homeownership and the labour market in Europe*. Oxford University Press.

Finanztip (2021). So senken haushaltsnahe Dienstleistungen Deine Steuerlast. Udo Reuss, 8.4.2021. Saatavissa: <https://www.finanztip.de/haushaltsnahe-dienstleistungen/> [16.7.2021]

Frände, Joakim (2009). Den styrande skattepolitikens återkomst? *JFT* 5: 710–735.

Frände, Joakim (2013). Hushållsavdraget i gränsöverskridande situationer. *JFT* 1: 11–21.

Goffman, Erving (1984). *Frame analysis. An essay on the organization of experience*. Northwestern University Press.

Gov.uk (2021). Council Tax. Housing and local services. Saatavissa: <https://www.gov.uk/council-tax> [7.7.2021].

Gramsci, Antonio (1971). Selections from the Prison Notebooks. Lawrence & Wishart, London.

Green, Richard K. & Michelle J. White (1997). Measuring the Benefits of Home-owning: Effects on Children. *Journal of Urban Economics* 41: 441–461.

Grönberg, Sami & Timo Rauhanen (2015). Kotitalousvähennys pienituloisen eläkeläisen näkökulmasta. VATT.

Haahtela, Yrjänä (2013). Kiinteistöjen käyvän hinnan määrittäminen kiinteistöve-rotusta varten. Selvitys, tilaaja: VM, vero-osasto.

Harju, Jarkko, Sami Jysmä, Aliisa Koivisto, Tuomas Kosonen (2021a). Does Household Tax Credit Increase Demand and Employment in the Service Sector? Government's analysis, assessment and research activities. Publications of the Prime Minister's Office 2021:1. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-081-3>.

Harju, Jarkko, Sami Jysmä, Aliisa Koivisto, Tuomas Kosonen (2021b). Kotitalousvähennyksen vaikutukset kotitalouspalvelujen kulutukseen, työllisyyteen ja harmaaseen talouteen. VATT Muistiot 60. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-268-1>.

Harmaala, Minna-Maari, Tuija Toivola, Maija Faehnle, Petri Manninen, Pasi Mäenpää, Mats Nylund (2017). *Jakamistalous*, 1., painos. Alma Talent.

HE 77/1943 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tulo- ja omaisuusverolaiksi.

HE 146/1957 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle verotuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 127/1963 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi leimaverolain muuttamisesta.

HE 131/1968 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi leimaverolain muuttamisesta.

HE 186/1971 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tulo- ja omaisuusverolain sekä kunnallishallituksesta kaupungissa ja maalaiskuntain kunnallishallinnosta annettujen asetusten muuttamisesta.

HE 238/1972 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asuntotulon verottamisesta eräissä tapauksissa, laiksi tulo- ja omaisuusverolain muuttamisesta sekä laeiksi kunnallishallituksesta kaupungissa ja maalaiskuntien kunnallishallinnosta annettujen asetusten muuttamisesta sekä laiksi maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta ja laiksi verotuslain muuttamisesta.

HE 40/1974 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tulo- ja varallisuusverolaiksi.

HE 110/1974 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi velkojen korkojen vähennysoikeuden rajoittamisesta verotuksessa.

HE 49/1975 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi asuntotulon verottamisesta eräissä tapauksissa annetun lain sekä verotuslain muuttamisesta.

HE 124/1980 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi leimaverolain muuttamisesta.

HE 109/1988 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tulo- ja varallisuusverolaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 110/1989 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tulo- ja varallisuusverolain muuttamisesta.

HE 219/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle asunto-osakeyhtiölaiksi ja laiksi ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteätä omaisuutta ja osakkeita annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 243/1990 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi leimaverolain muuttamisesta.

HE 50/1992 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinteistöverolaiksi sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 121/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle varainsiirtoihin kohdistuvan leimaverotuksen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 85/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta.

HE 90/1997 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta tukijärjestelmästä.

HE 83/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuloverolain 69 ja 71 §:n muuttamisesta.

HE 140/2000 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta.

HE 256/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuloverolain 127 a §:n muuttamisesta.

HE 146/2004 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tuloverolain muuttamisesta.

HE 144/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden verolakien muuttamisesta sekä valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistuksesta aiheutuviksi muutoksiksi lainsäädäntöön.

HE 112/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2009 tuloveroasteikko-
laiksi ja eräiksi muiksi tuloveroperusteita koskeviksi muutoksiksi.

HE 50/2011 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2012 tuloveroasteikko-
laiksi sekä laeiksi eräiden verotusta koskevien lakien muuttamisesta.

HE 87/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 tuloveroasteikko-
laiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta.

HE 125/2012 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varainsiirtoverolain muut-
tamisesta.

HE 105/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2014 tuloveroasteikko-
laiksi sekä eräiksi muiksi laeiksi.

HE 122/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2015 tuloveroasteikko-
laiksi sekä laeiksi eräiden muiden lakien muuttamisesta.

HE 135/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2017 tuloveroasteikko-
laiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta.

HE 176/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yrittäjävähennystä koskevaksi
lainsäädännöksi.

HE 24/2019 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2020 tuloveroas-
teikosta sekä tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta sekä ul-
komailta tulevan palkansaajan lähdeverosta annetun lain 3 ja 12 §:n muuttami-
sesta.

HE 142/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vuoden 2022 tuloveroas-
teikosta, tuloverolain muuttamisesta sekä eräiden muiden verolakien muuttami-
sesta.

Heinonen, Matti (2016). Korjaushankkeen rahoitus taloyhtiössä. 1., painos. Kiin-
teistöalan Kustannus.

Helminen, Marjaana (2018). *EU-vero-oikeus*. 4., uudistettu painos. Alma Talent.

Hiilamo, Heikki (2008). Miksi tupakka on alkanut haista pahalta? *Sosiaalilääke-
tieteellinen aikakauslehti* 45: 224–227.

Hiilamo, Heikki & Olli Kangas (2009a). Lasten kotihoidon tuki – Miksi idea me-
nestyi Suomessa, mutta ei Ruotsissa. Teoksessa *Ajatuksen voima. Ideat hyvin-
vointivaltion uudistamisessa*. Toim. Kananen, Johannes & Juho Saari. Minerva
Kustannus, 65–95.

Hiilamo, Heikki & Olli Kangas (2009b). Trap for Women or Freedom to Choose?
The Struggle over Cash for Child Care Schemes in Finland and Sweden. *Journal of
Social Policy* 38 (3): 457–475.

Hilber, Christian A.L. & Christopher Mayer (2009). Why do households without
children support local public schools? Linking house price capitalization to school
spending. *Journal of Urban Economics* 65: 74–90.

Hildén, Mikael, Jukka Lepola, Per Mickwitz, Aard Mulders, Marika Palosaari, Jukka Similä, Stefan Sjöblom & Evert Vedung (2002). Evaluation of environmental policy instruments – a case study of the Finnish pulp & paper and chemical industries. (Yhteenvedo: Ympäristöpolitiikan keinojen arviointi – tapaustutkimus massa- ja paperiteollisuudesta sekä kemianteollisuudesta.) Monographs of the Boreal Environment Research. Finnish Environment Institute. Helsinki.

Hirvonen, Ari (2011). *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17.

HS.fi (2012). Virolaismies selätti Suomen verottajan. Virolainen Tarmo Mutli vaati ja sai oikeuden kotitalousvähennykseen. Kalle Silfverberg HS 6.10.2012. Saatavissa: <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002564390.html> [19.3.2019].

Huhtala, Hanna & Katariina Sorvanto (2011). Rakentamisen käännetty arvonlisävero käytännössä. Edita.

Huolman-Lakari, Merja-Liisa (2011). Asunnon verot. Verotieto.

Husa, Jaakko (1998). *Johdatus oikeusvertailuun: oikeusvertailun perusteet erityisesti julkisoikeutta silmälläpitäen*. Lakimiesliiton Kustannus.

Hyytinen, Ari, Edvard Johansson & Niku Määttänen (2006). Omistusasunnon ja asuntolainan rooli kodin taloudessa. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1: 48–66.

Häkkinen Skans, Iida (2011). Kotitalouspalveluiden verovähennykset Suomessa ja Ruotsissa. Valmisteluraportit 11. VATT. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-561-987-7>.

Härkki, Tarja (1996). Työllistyminen mikroyrittäjäksi kotipalvelualalle. Työpoliittinen tutkimus No 159. Työministeriö.

Isotalo, Kalle (2019). Varainverotus – ristivaikutukset ja niiden hallinta. *Acta electronica Universitatis Lapponiensis* 268. Lapin yliopisto. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-178-1>.

Jantz, Bastian & Sylvia Veit (2010). *Sunset Legislation and Better Regulation. Empirical Evidence from Four Countries*. Bertelmann Stiftung.

Jääskeläinen, Tiina, Petrus Kautto & Jukka Similä (2013). Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin. Ympäristöministeriön raportteja 16. Saatavissa: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10138/41369>.

Kainlauri, Anne, Mirja Määttä & Leila Simonen (1999). Kotityön tukikokeilun alkuvaiheet Suomessa. Työhallinnon julkaisu nro 233. Työministeriö.

Kainlauri, Anne, Mikko Mäntysaari & Sirpa Andersson (2000). Kotitaloustyön tukikokeilun arviointi. Työhallinnon julkaisu nro 255. Työministeriö.

Kallio, Mika, Tuija Korpelainen & Ari Nielsen (2015). *Kiinteistöjen arvonlisäverotus*. 5., uudistettu painos. ST-Akatemia.

Kangas, Urpo (2018). *Perhevarallisuus oikeus*. 3., uudistettu painos. Alma Talent.

Kari, Seppo, Tuomo Heikkilä, Teuvo Junka, Outi Kröger, Esko Mustonen, Timo Rauhanen, Sari Virtanen & Timo Östring (2004). Verotuet Suomessa vuosina 1985–2002. VATT-keskustelualoitteita 353. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:951-561-527-5>.

Karjalainen, Mari & Marika Lohi (1996). Työosuustoiminta työllistymisen väli-
neenä. Työpoliittinen tutkimus No 154. Työministeriö.

Karttunen, Seija & Virpi Pasanen (2019). *Luontoisedut ja muut henkilökuntaedut verotuksessa*. 2., uudistettu painos. Alma Talent.

Kasso, Matti (2014a). *Asunto- ja kiinteistöosakkeen kauppa ja omistaminen*. 2., uudistettu painos. Talentum.

Kasso, Matti (2014b). *Kiinteistön kauppa ja omistaminen*. 2., uudistettu painos. Talentum.

Kanniainen, Määttä, Timonen (1996). Oikeustaloustiede. Johdantoa lähestymis-
tapoihin ja käsitteisiin. Teoksessa *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen*. Toim. Kan-
niainen, Vesa & Kalle Määttä. Gaudeamus, 11–61.

Kauko, Tom (1993). Kiinteistöverojärjestelmien kansainvälinen vertailu. VATT
Keskustelualoitteita 55. Saatavissa: <https://www.doria.fi/handle/10024/148889>.

Keinänen, Anssi (2020). Vierashuoneessa professori Anssi Keinänen: Toteutuuko
eduskunnan tiedonsaanti lainvalmistelussa? 27.10.2020. Uutiset. Edilex.

Keinänen, Anssi & Miikka Vuorela (2015). Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet
käytännössä? *Lakimies* 2: 170–195.

Keinänen, Anssi & Kati Heikkinen (2017). Lainsäädännön ennakkollisen vaikutus-
ten arvioinnin laatu ja jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin huomioiminen halli-
tuksen esityksissä 2000-luvulla. Julkaistu Edilexissä 14.8.2017.

Keinänen, Anssi, Kati Heikkinen & Laura Rinne (2019a). Lainsäädännön vaiku-
tusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: Entä Suomessa? Refe-
ree-artikkeli. Julkaistu Edilexissä 29.4.2019.

Keinänen, Anssi, Harriet Lonka, Jussi Pajuoja, Niko Vartiainen, Risto Tuominen,
Miia Halonen & Tarja Koskela (2019b). Lainsäädännön arviointineuvoston toi-
minnan vaikuttavuuden arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan
selvitys- ja julkaisusarja 2019:12. Saatavissa: [http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-
287-641-6](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-641-6).

Keinänen, Anssi, Harriet Lonka & Kaisa Sinkkilä (2019c). Säädösten sujuvoittami-
nen: jotain uutta, jotain vanhaa, jotain lainattua? Valtioneuvoston selvitys- ja tut-
kimustoiminta. Policy Brief 8/2019. Saatavissa: [https://tietokayttoon.fi/jul-
kaisu?pubid=31003](https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=31003).

Keinänen, Anssi, Kaisa Sinkkilä, Harriet Lonka, Risto Tuominen, Jussi Pajuoja & Veikko Vauhkonen (2019d). Säädösten sujuvoittamisen kokemukset ja vaikutukset: Sipilän hallituksen kärkihankkeen arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:55. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-803-8>.

Keinänen, Anssi & Jussi Pajuoja (2020). Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa. Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_1+2020.pdf.

Keightley, Mark P. (2020). An Economic Analysis of the Mortgage Interest Deduction. June 25, 2020. CRS Report. Congressional Research Service, R46429. Saatavissa: <https://crsreports.congress.gov/> [13.1.2021].

Kela (2020). Kelan asumistukitilasto 2019. Suomen virallinen tilasto. Sosiaaliturva 2020. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2020092976180>.

Kela 2021a. Henkilöasiakkaat. Saatavissa: <https://www.kela.fi/henkiloasiakkaat> [7.4.2021].

Kela (2021b). Tietoa Kelasta. Tilastot. Tilastotietokanta Kelasto. Sisällysluettelo, viimeksi muokattu 1.3.2021. Saatavissa: https://www.kela.fi/tilastotietokanta-kelasto_sisallysluettelo#Lapsiperheet [6.4.2021].

Kivivuori, Antti (1986). Lakien valmistelusta. Julkaisusarja B nro 43. Valtion painatuskeskus.

KKV 818/2020 vp. Vastaus kirjalliseen kysymykseen kotitalousvähennyksen laajentamisesta asunto-osakeyhtiöiden kunnostustöihin. 24.11.2020.

Kleinbard, Edward D. (2008). Inside the JCT Revenue Estimating Process. Joint Committee on Taxation. Saatavissa: http://www.jct.gov/Inside_Revenue_Estimating.pdf [18.9.2019].

Knuutinen, Reijo (2006). Muoto ja sisältö vero-oikeudessa. *Lakimies* 5: 789–808.

Knuutinen, Reijo (2015). Legaliteettiperiaate vero-oikeudessa. *Lakimies* 6: 811–833.

Knuutinen, Reijo (2017). *Hyvät pahat verot*. Docendo.

Kokoomus.fi. Toivon polku: kokoomuksen vaihtoehtobudjetti. Julkaistu 1.12.2020. Saatavissa: <https://www.kokoomus.fi/toivon-polku-kokoomuksen-vaihtoehtobudjetti/#33> [23.2.2021].

Komiteanmietintö (KM) 1963:4. Välittömän verotuksen osittaisuudistustoimikunnan toinen osamietintö. Asuntoetu verotuksessa.

KM 1982:24. Asuntojen leimaverotoimikunnan mietintö.

KM 1989:2. Kiinteistöverotoimikunnan mietintö. Valtiovarainministeriö.

Korkman, Sixten & Niku Määttänen (2010). Miten uudistaa verotusta. Teoksessa *Muistioita seuraavalle hallitukselle. Talouspolitiikan painopisteitä 2011–2015*. ETLA. Taloustieto, 25–29. Saatavissa: [https://www.etla.fi/julkaisut/muistioita-seuraavalle-hallitukselle-talouspolitiikan-painopisteita-2011-2015/\[20.7.2021\]](https://www.etla.fi/julkaisut/muistioita-seuraavalle-hallitukselle-talouspolitiikan-painopisteita-2011-2015/[20.7.2021]).

Kortelainen, Mika & Tuukka Saarimaa (2015). Do Urban Neighborhoods Benefit from Homeowners? Evidence from Housing Prices. *The Scandinavian Journal of Economics*. 117(1): 28–56.

Kristoffersson, Eleonor (2010). Sweden. International Fiscal Association 2010 Rome Congress. Cahiers de droit fiscal international. Death as a taxable event and its international ramifications. Volume 95b: 727–746.

Kröger, Outi & Timo Rauhanen (2010). Verotuet Suomessa 2009. Valmisteluraportit 5. VATT. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-009-0>.

Kuusala, Juha & Nina Sainio (2018). *Rakentamisen arvonlisäverotus*. Rakennustieto.

Kvist, Elin & Elin Peterson (2010). What Has Gender Equality Got to Do with It? An Analysis of Policy Debates Surrounding Domestic Services in the Welfare States of Spain and Sweden. *NORA—Nordic Journal of Feminist and Gender Research* 18 (3): 185–203.

Kyntäjä, Timo & Ahti Laitinen (1983). *Oikeussosiologia*. WSOY.

Kähärä, Pentti (1973). Asunnon vaihdosta johtuva myyntivoitto verottomaksi. *Verotus 2*: 77–78.

Laamanen, Jani-Petri (2013). Home-ownership and the Labour Market: Evidence from Rental Housing Market Deregulation. Economic Working Papers. Wp 89. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9148-1>.

Laamanen, Jani-Petri (2017). Omistusasuminen, työllisyys ja talous. *Talous & Yhteiskunta* 4/2017. Palkansaajien tutkimuslaitos. Saatavissa: [http://www.labor.fi/ty/tylehti/talous-yhteiskunta-4-2017/omistusasuminen-tyollisyys-ja-talous/\[21.9.2019\]](http://www.labor.fi/ty/tylehti/talous-yhteiskunta-4-2017/omistusasuminen-tyollisyys-ja-talous/[21.9.2019]).

Lahtinen, Jose (2018). Uudet pientalot yhä pienempiä ja kaupunkikeskusten tuntumassa. *Tieto ja trendit*. Asiantuntija-artikkelit ja ajankohtaisblogit, 10.12.2018. Tilastokeskus. Saatavissa: [http://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/uudet-pientalot-yha-pienempia-ja-kaupunkikeskusten-tuntumassa/\[20.11.2018\]](http://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/uudet-pientalot-yha-pienempia-ja-kaupunkikeskusten-tuntumassa/[20.11.2018]).

Lainsäädännön arviointineuvosto (2019). Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:10. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-706-2>.

Lankinen, Antti-Jussi (2008). Oikeudellisen tulkinnan luonteesta – ajatuksia juridisesta hermeneutiikasta. Referee-artikkeli, julkaistu Edilexissä. Saatavissa: www.edilex.fi/lakikirjasto/5301. Julkaistu aiemmin teoksessa Ympäristöpolitiikan

ja -oikeuden vuosikirja 2007, toim. Tapio Määttä. Joensuun yliopiston Metsä, ympäristö ja yhteiskunta -osaamiskeskittymä, Joensuun yliopisto, Kauppa- ja oikeustieteen tiedekunta/oikeustieteet.

Lantmäteriet (2021). Stämpelskatt och avgifter. Saatavissa: <https://www.lantmateriet.se/sv/Fastigheter/andra-agare/Stampelskatt-och-avgifter/#qry=st%C3%A4mpelskatt> [23.2.2021].

Lehtola, Jarno (2011). Poliittikatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen. Huomioita pilottihankkeista. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2011. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201703092045>.

Lenjosec, Gordon J. (2004). A Framework for Evaluating Tax Measures and Some Methodological Issues. Teoksessa *Shedding Light on Government Spending through the Tax System. Lessons from Developed and Transition Economies*. Toim. Hana Polackova Brixi, Christian M.A. Valenduc & Zhicheng Li Swift. Washington D.C.: The World Bank, 19–44.

Lindström, Laura-Maria (2011). Kotitalousvähennyksen ajankohtaiset ongelmat Suomessa ja Ruotsissa (referee-artikkeli). *Verotus* 1: 66–79.

Linnakangas, Esko (2018). Varainsiirtovero kuolemassa sukupuuttoon? *Verotus* 4: 498–503.

Linnakangas, Esko (2020). *Kansanvalta, ikä, vero-oikeus*.

Linnakangas, Esko & Leila Juanto (2016). *Verojen historia, synty, kehitys, kuolema, ylösnousemus, reinkarnaatio*.

Linnakangas, Esko & Leila, Juanto (2020). *Synti- ja haittaverokirja. Anekaupasta paheveroihin ja kompensatiomaksuihin*.

Lith Consulting Group (2015). Palvelusetelit ja palvelusetelityyppiset järjestelmät julkisella alalla. Kauppakamari. Saatavissa: https://issuu.com/kauppakamari/docs/palvelusetelit_2015 [30.10.2019].

Lith, Pekka (2008). Kotitalousvähennysjärjestelmä. Muistio kotipalvelualan yrityksistä ja kotitalousvähennysten saajista ja verovähennysjärjestelmän rakenteesta. Saatavissa: <http://docplayer.fi/57813388-Kotitalousvahennysjarjestelma.html> [30.10.2019].

Loikkanen, Heikki A. & Teemu Lyytikäinen (2009). Kiinteistöverotus rahoituslähteenä ja ohjausvälineenä. Teoksessa Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? Toim. Eerola, Essi & Seppo Kari & Jaakko Pehkonen. *VATT Julkaisut* 54, 221–251. Saatavissa: <https://www.doria.fi/handle/10024/148889>.

Loikkanen, Heikki A. & Seppo Laakso (2019). Kaupunkialueen maankäyttö. *Kansantaloudellinen Aikakauskirja* 2: 219–237.

Lonka, Harriet, Anssi Keinänen, Eeva Ovaska, Kimmo Kiiski, Väinö Jääskinen, Jarkko Ylipaavalniemi, Pauli Miettinen (2020). Lainvalmistelu tiedonhallinnan

haasteena – tekoäly ratkaisuna? Referee-artikkeli. Julkaistu Edilexissä. Saatavissa: <https://www.edilex.fi/artikkelit/20942>.

Lyytikäinen, Teemu (2013). Muuttamisen verottaminen jumiuttaa asuntomarkkinoita. VATT Policy Brief 3/2013. Saatavissa: https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/148948/vatt_policybrief_32013.pdf/vatt_policybrief_32013.pdf?t=1468243379000.

Maanmittauslaitos (2021a). Hinnasto. Kiinteistöt. Saatavissa: <https://www.maanmittauslaitos.fi/hinnasto/kiinteistot> [23.2.2021].

Maanmittauslaitos (2021b). Maavero – Maapohjan kiinteistöverouudistus. Saatavissa: <https://www.maanmittauslaitos.fi/maavero> [5.8.2021].

Mattsson, Jarmo (2006). Oikeuskäytäntöä ensiasunnon varainsiirtoverovapaudesta. *Verotus* 5: 538–541.

Mattsson, Nils (1996). *Skattepolitik*. 5., painos. Iustus Förlag.

Minijob-Zentrale (2021). Saatavissa: https://www.minijob-zentrale.de/DE/00_home/node.html [18.7.2021].

Mirrlees Review (2010). *Dimensions by tax design*. Mirrlees, James, Stuart Adam, Timothy Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles & James Poterba. Institute for fiscal studies. Oxford University Press.

Mirrlees Review (2011). *Tax by Design*. Mirrlees, James, Stuart Adam, Timothy Besley, Richard Blundell, Stephen Bond, Robert Chote, Malcolm Gammie, Paul Johnson, Gareth Myles & James Poterba. Institute for fiscal studies. Oxford University Press.

Morel, Nathalie & Clément Carbonnier (2015). Taking the Low Road: The Political Economy of Household Services in Europe. Teoksessa *The Political Economy of Household Services in Europe*. Toim. Carbonnier, Clément & Nathalie Morel. Palgrave MacMillan, 1–36.

Myllymäki, Janne (2016). Kotitalousvähennys asunto-osaakeyhtiössä – oikeustila korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun 2012:21 jälkeen. *Verotus* 5: 524–533.

Myrsky, Matti (1988). *Osaakeyhtiön ja sen osakkeenomistajan kahdenkertaisesta verotuksesta*. Oikeustieteellinen tutkimus jaetun voiton kahdenkertaisesta verotuksesta ja sen lieventämisestä. Lakimiesliiton Kustannus.

Myrsky, Matti (2000). Tieteidenvälisyydestä vero-oikeustutkimuksessa. *Oikeus* 3: 326–332.

Myrsky, Matti (2007). Vähennysjärjestelmän kehityspiirteitä Suomessa. *Verotus* 3: 242–251.

Myrsky, Matti (2013a). *Suomen veropolitiikka*. Talentum.

Myrsky, Matti (2013b). Millainen on hyvä verojärjestelmä? *Verotus* 2: 131–144.

Myrsky, Matti (2014). Kotitalousvähennys – kenelle se kuuluu ja mistä sen saa. *Defensor Legis* 1: 97–109.

Myrsky, Matti (2015a). Korkeimmasta hallinto-oikeudesta – Från högsta förvaltningsdomstolen. KHO:2014:200. *Defensor Legis* 1: 218–226.

Myrsky, Matti (2015b). Valtiovarainvaliokunta verolainsäädäntömme valmisteluelimenä. *Verotus* 2: 169–176.

Myrsky, Matti & Jaakko Ossa (1995). *Vero-oikeus pääpiirteittäin*. 2., uudistettu painos. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A:29.

Myrsky, Matti & Niko Svensk (2016). *Vero-oikeuden oppikirja*. Lakimiesliiton Kustannus. Talentum.

Myrsky, Matti, Niko Svensk & Tomi Voutilainen (2014). *Suomen finanssioikeus*. Lakimiesliiton Kustannus.

Mähönen, Jukka (2011). Lojaliteettivelvollisuus ja tiedonantovelvollisuus, päivitetty 3.11.2011. Teoksessa *Varallisuus-oikeus*. Toim. Saarnilehto, Ari, Vesa Annola, Mika Hemmo, Juha Karhu, Leena Kartio, Eva Tammi-Salminen, Juha Tolonen, Jarmo Tuomisto, Mika Viljanen. Alma Talent, jatkuvatäydenteinen [17.5.2021].

Mähönen, Jukka & Kalle Määttä (2002). Uusia näkökulmia oikeustaloustieteen. Teoksessa *Oikeuden tuolla puolen*. Toim. Nina Meincke & Kaijus Ervasti. Lakimiesliiton kustannus, 181–204.

Määttä, Kalle (1998). Verotuet: Täsmätukia vai verotulojen tuhlausta? Teoksessa *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen 2*. Toim. Kanninen, Vesa & Kalle Määttä. Lakimiesliiton Kustannus, 245–264.

Määttä, Kalle (1999). Oikeustaloustieteen aakkoset. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsingin yliopisto. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10224/3696>.

Määttä, Kalle (2000). *Energiaveropoliittika*. Tutkimus sähköverosta ja lämmön tuotantopanosten verotuksesta Suomessa. Lakimiesliiton kustannus.

Määttä, Kalle (2007). *Veropoliittika – Teoria ja käytäntö*. Edita Publishing Oy. Edilex.

Määttä, Kalle (2008). Taloustiede kotimaisessa lainvalmistelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 84. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/152532>.

Määttä, Kalle (2008b). Veropoliittikan luennot. Mitä veropoliittika on? Lapin yliopisto. Saatavissa: <http://iwwwwww.ulapland.fi/includes/loader.aspx?id=e2b41653-72b8-4193-99e0-80f749785f45> [12.11.2020]

Määttä, Kalle (2012). Economic and Legal General Report. Teoksessa *Tax Expenditures. Yearbook for Nordic Tax Research 2012*. Toim. Polander, Jane. Djøf Publishing, 13–72.

Määttä, Kalle (2013). Rahat tai henki. Terveysverot veropoliittisesta näkökulmasta. Julkaistu Edilexissä. Saatavissa: www.edilex.fi/lakikirjasto/9411.

Määttä, Kalle (2016). *Oikeustaloustieteen perusteet*. Edita Publishing.

Määttä, Kalle (2017). *Vero-oikeuden perusteet*. Helsingin Kamari.

Määttä, Kalle (2019). *Kotitalousvähennys*. Edita Publishing.

Määttä, Kalle (2021a). Valiokuntamietinnöt vero-oikeudellisena oikeuslähteenä. *Verotus* 3: 308–316.

Määttä, Kalle (2021b). Kokeilulait – kokeiluja kokeilun vuoksi vai onnistuneita lakien sisäänaajoja. Julkaistu Edilexissä. Saatavissa: www.edilex.fi/artikkelit/23506.

Määttä, Tapio (2000). Monitieteisyys ympäristöoikeudessa – oikeustieteen sisäiset ja ulkoiset yhteydet oikeustieteellisen tutkimuksen haasteena. *Oikeus* 3: 333–355.

Määttänen, Niku (2009). Asumisen verotuksesta. Teoksessa *Kohti parempaa verotusta – Eväitä verokeskusteluun*. Sixten Korkman, Jukka Lassila, Niku Määttänen & Tarmo Valkonen. ETLA. Taloustieto, 79–95. Saatavissa: <https://www.etla.fi/julkaisut/b237-fi/>.

Nieminen, Kati, Noora Alasuutari, Petrus Kautto, Sanna-Riikka Saarela, Inka Järvikangas, Elina Hiltunen & Kati Rantala (2019). Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-741-3>.

Niemivuo, Matti (2020). *Lainvalmistelu – Oikeudelliset perusteet ja käytäntö*. Kauppakamari.

Niilola, Kari, Mikko Valtakari & Ilkka Kuosa (2005). Kysyntälähtöinen työllistäminen ja kotitalousvähennys. Työpoliittinen tutkimus 266. Työministeriö.

Niilola, Kari & Mikko Valtakari (2006). Kotitalousvähennys kotipalvelumarkkinoiden luoja ja työllisyyden lisääjänä. Työpoliittinen tutkimus 310. Työministeriö.

Niinivaara, Reino ja Heikki Viitamäki (2005). TUJA-käsikirja. Verotuksen ja etuuksien mikrosimulointimalli. VATT-muistioita 72. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018042618928>.

Niskakangas, Heikki (2012). *Veropolitiikka*. Talentum.

Niskanen, William (1968). Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy". *The American Economic Review* 58 (2): 293–305.

Nottinghamshire Welfare Rights Service (1990). *The Community Charge (Poll Tax). An Introduction to Poll Tax. Training Programme 1989–1990.* Giles Blower, Sheila Hyde, Tracey Parker & John Hannam. Social Services Department.

Nuutila, Antti (1938). Eläkkeen arvon huomioonottamisesta leimaveroa määrättäessä. *Defensor Legis* 2: 50–69.

Nyberg, Anita (2015). The Swedish RUT Reduction – Subsidy of Formal Employment or of High-Income Earners' Leisure Time. Teoksessa *The Political Economy of Household Services in Europe*. Toim. Carbonnier, Clément & Nathalie Morel. Palgrave MacMillan: 221–241.

Nykänen, Pekka (2014). Asuntolainojen korkojen vähentäminen avioeron jälkeen KHO 2013:201. Oikeustapauskommentti. Edilex 3.1.2014.

Nykänen, Pekka (2015a). KHO 2014:200. Siirtyivätkö kirvesmiestapaukset veromuseoon? Oikeustapauskommentti. Edilex 13.1.2015.

Nykänen, Pekka (2015b). Uuden asuinrakennuksen rakentaminen esti soveltamasta maapohjaan oman asunnon luovutusvoiton verovapautta – KHO 2015:1. Edilex.

Nykänen, Pekka (2020). Verohallinnon ohjeet käytännön verotuksen ja vero-oikeudellisen tutkimuksen oikeuslähteenä. *Verotus* 5: 619–629.

Nykänen, Pekka & Timo Räbinä (2013). *Yksityishenkilöiden luovutusvoittojen verotus*. 3., uudistettu painos. Talentum.

Nykänen, Pekka & Timo Räbinä (2016). Ajankohtaiskatsaus luovutusvoiton verotukseen. *Verotus* 2: 148–162.

Nykänen, Pekka & Timo Räbinä (2017). Ajankohtaiskatsaus luovutusvoiton verotukseen vuodelta 2016. *Verotus* 2: 154–169.

OECD (2006). Taxation of capital gains of individuals. Policy considerations and approaches. OECD Tax Policy Studies, no 14. OECD Publishing. Saatavissa: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264029507-en>.

OECD (2010a). *Tax expenditures in OECD countries*. OECD Publishing.

OECD (2010b) Choosing a Broad Base – Low Approach to Taxation, *OECD Tax Policy Studies*, No 19, OECD Publishing. Saatavissa: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091320-en>. Saatavissa myös: https://www.ciat.org/Biblioteca/AreasTematicas/PoliticaTecnicaTributaria/PTT/2010_Choosing+a+Broad+Base_taxation_ocde.pdf [18.9.2019].

OECD (2010c). Better Regulation in Europe. Finland. Saatavissa: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45090005.pdf>.

OECD (2012). Evaluating Laws and Regulations. The Case of the Chilean Chamber of Deputies. OECD Publishing. Saatavissa: <https://doi.org/10.1787/9789264176263-en>.

Oikeusministeriö (OM) (2007). Säädoskehdoistusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Edita. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-431-8>.

OM (2019). Hallituksen esitysten laatimisohejet. Finlex.fi. Julkaisut. Saatavissa: <http://helo.finlex.fi/> [2.7.2019]

Omaishoitajaliitto (2021). Omaishoidon tietopaketti. Omaishoidon tuki, päivitetty 7.1.2021. Saatavissa: <https://omaishoitajat.fi/omaishoidon-tietopaketti/omaishoidon-tuki/> [7.4.2021].

Ossa, Jaakko (2020). *Tuloverolaki käytännössä. 2.*, uudistettu painos. Alma Talent.

Ossa, Jaakko (2021). *Perintö- ja lahjaverotus*, päivitetty viimeksi 8.2.2021. Alma Talent, jatkuvatäydenteinen [28.7.2021].

Oxley, Michael (2012). Supply-side subsidies for affordable rental housing. Teoksessa *International Encyclopedia of Housing and the Home*. Toim. Susan Smith & Marja Elsinga. Elsevier, 75–80.

Parikka, Julius & Kristian Siikavirta (2010). *EU:n valtiontukisäännöt*. Edita Publishing. Saatavissa: <https://www.edilex.fi/lakikirjasto/8325>.

Paavilainen, Paula (2018). Rakennusluokitus uudistuu – ja sen käyttö on entistä helpompaa. *Tieto ja trendit*. Saatavissa: <https://www.stat.fi/tietotrendit/artikkelit/2018/rakennusluokitus-uudistuu-ja-sen-kaytto-on-entista-helpompaa/> [5.8.2021].

Patton, Carl V. & David Sawicki (1986). *Basic Methods of Policy Analysis & Planning*. Prentice-Hall.

Paukku, Eelis (2020). *Euroopan unionin politiikan ja tukikilpailun vaikutus valtiontukisääntelyyn*. Acta electronica Universitatis Lapponiensis 274. Lapin yliopisto. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-337-190-3>.

Peltola, Risto (2014). Kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarve kiinteistöverotuksessa. VM.

Peltola, Risto (2015). Maapohjien aluehintojen arviointimenetelmän kehittäminen kiinteistöverotuksessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 18/2015.

Peltomäki, Ilmari (1962). Asuntoedun verottamisesta. Veroasiainosaston vuosijulkaisu 1962. Valtiovarainministeriön veroasiainosaston julkaisu n:o 106. Liite 1.

PeVL 19/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys 85/1997 vp ja 90/1997 vp.

PeVM 24/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

Pikkujämsä, Mikko (1996). *Kiinteistöjen ja rakentamisen arvonlisäverotus*. Lakimiesliiton Kustannus.

Prop. 1981/82:124. Regeringens proposition om ändrade regler för räntebidrag och bostadsbidrag m.m. samt om införande om hyreshusavgift.

Prop. 1982/83:50. Regeringens proposition om vissa ekonomisk-politiska åtgärder m.m.

Prop. 1993/94:45. Regeringens proposition om uppskofsregler vid bostadsbyten, m.m.

Prop. 2006/07:19. Regeringens proposition. Ändrade regler för uppskov med kapitalvinst vid avyttring av privatbostad.

Prop. 2007/08:27. Regeringens proposition. Avskaffad statlig fastighetsskatt, m.m.

Prop. 2008/09:83. Regeringens proposition. Taxering och beskattning av ägarlägenheter.

Prop. 2009/10:33. Regeringens proposition. Vissa fastighetsrättsliga skattefrågor.

Prop. 2011/100: 20. Bilaga 5. Utvärdering av jobbskatteavdraget.

Prop. 2014/15:100. Regeringens proposition. 2015 års ekonomiska vårproposition. Förslag till riktlinjer.

Prop. 2015/16:1. Budgetpropositionen för 2016. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor.

Prop. 2015/16:99. Regeringens proposition. Vårändringsbudget för 2016.

Prop. 2016/17:25. Regeringens proposition. Ändrade regler för uppskov med kapitalvinst vid avyttring av privatbostad.

Prop. 2019/20:1. Förslag till statens budget för 2020, finansplan och skattefrågor. Budgetpropositionen för 2020.

Prop. 2020/21:1. Regeringens proposition. Budgetpropositionen för 2021.

Puronen, Pertti (2007a). *Varainsiirtoverotus*. 3., uudistettu painos. Talentum.

Puronen, Pertti (2007b). Viimeaikaisista prejudikaateista verotuskäytännön ohjaajina varainsiirtoverotuksessa. *Verotus* 5: 467–473.

Puronen, Pertti (2015). *Perintö- ja lahjaverotus*, 11., uudistettu painos. Talentum.

Pykönen, Panu (2005). Kotitalousvähennys verotuksessa. *Verotus* 3: 253–263.

Pylkkänen, Elina (2015). Kotitalousvähennys arjen tukena. Sitran selvityksiä 95. <https://media.sitra.fi/2017/02/27174820/Selvityksia95-2.pdf> [18.9.2019]

- Pärnänen, Erkki (1963). Asuntoedun verotuksesta teoriassa ja käytännössä. *Verotus* 13: 21–23.
- Pärnänen, Erkki (1973). Mieli-pide asunto-osa-ke-yhtiöiden harkintaverotuksesta. *Verotus*: 21–22.
- Pörhönen, Arvo (1963). Välittömän verotuksen osittaisuudistustoimikunnan mie-tintö asuntoedun verotuksesta. *Verotus* 13: 160–162.
- Pörhönen, Arvo (1970). Asuntoedun verottamisesta. *Verotus*: 106–109.
- Pöyhönen, Juha (1997). Kohti uutta varallisuus-oikeutta. *Lakimies* 4–5: 525–560.
- Raitio, Juha. *Eurooppaoikeus ja sisämarkkinat*. 3., uudistettu painos. Talentum.
- Ralli, Tommi (1999). Vertaileva oikeustaloustiede. Teoksessa *Näkökulmia oikeus-taloustieteeseen* 3. Toim. Vesa Kanninen & Kalle Määttä. Lakimiesliiton Kustan-nus.
- Rantala, Kati (2011). Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeus-poliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255.
- Rantala, Kati, Anu Liimatainen, Anni Rytioja ja Mira Rytioja (2015). Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2013 hallituksen esityksissä. Kat-sauksia 8/2015. Helsingin yliopisto. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-0619-3>.
- Rantala, Kati, Pertti Ahonen, Noora Alasuutari, Jussi Kauppila, Petrus Kautto, Ka-nerva Kuokkanen, Essi Römpötti, Karolina Saarenpää, Jyrki Tala, Petri Uusikylä (2018). Sääntelytaakan vähentäminen: laadukkaalla sääntelyllä kevyempi taakka. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Policy Brief 11/2018. Saatavissa: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=25501>.
- Rantala, Kati, Inka Järvikangas, Samuli Pitzén, Petrus Kautto, Pertti Ahonen, Petri Uusikylä, Suvi Jaakkola, Sanna-Riikka Saarela, Olli-Pekka Aaltonen, Chris Carling (2021). Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi. Nykytilan kuvauksesta kehittämisehdotuksiin. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:28. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-342-5>.
- Rauhanen, Timo (2011). Verotuet Suomessa 2009–2012. VATT Muistiot 17. Saa-tavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-009-0>.
- Rauhanen, Timo (2013). Kokemuksia verotukien evaluoinnista eräissä maissa. Muistiot 36. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-103-5>.
- Rauhanen, Timo (2015). Laaja pohja ja yksi verokanta – visio tehokkaasta arvonn-lisäverosta. *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3: 373–395.
- Rauhanen, Timo (2017). *Verotuet valtion politiikkavälineenä ja ohjauskeinona*. VATT julkaisut 71. Saatavissa: <https://www.doria.fi/handle/10024/162218>.

Rauhanen, Timo, Sami Grönberg, Jarkko Harju, Tuomas Matikka (2015). Yritystukien arviointi ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2015. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-765-9>.

Rauhanen, Timo & Takis Venetoklis (2012). National Economic Report Finland. Teoksessa *Tax Expenditures. Yearbook for Nordic Tax Research 2012*. Toim. Bollerander, Jane. Djøf Publishing, 101-116.

Rautiainen, Pauli (2019). Kokeilulainsäädäntö ja sen perustuslailliset reunaehdot. *Lakimies 2*: 192–220.

Rekola, Aarne (1947). *Tulo- ja omaisuusverolaki*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 11. WSOY.

Richardson, Danielle (2021). What is council tax? Which. Money. Council Tax, päivitetty toukokuu 2021. Saatavissa: <https://www.which.co.uk/money/tax/council-tax/what-is-council-tax-awq3nox8yey7> [7.7.2021]

RIR 2009:3. Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionssparavdrag. Riksrevisionen. Dnr. 31-2008-0076.

RIR 2020:2. Rutavdraget – konsekvenser av reformen. En granskningsrapport från Riksrevisionen. Dnr. 3.1.1- 2018-1300.

Ruonavaara, Hannu (2017). Retrenchment and Social Housing: The Case of Finland. *Critical Housing Analysis 4* (7): 8–18. Saatavissa: <http://dx.doi.org/10.13060/23362839.2017.4.2.382>.

Ruonavaara, Hannu, Hanna Kettunen, Elina Sutela & Hanna Tyvelä (2020). Asuntopolitiikkaa Euroopassa – Mitä voimme oppia? Ympäristöministeriön julkaisuja 2020:3. Turun yliopiston sosiaalitieteiden laitos. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-435-2>.

Räbinä, Timo (2001). *Vastikkeeton saanto ja luovutusvoiton verotus*. Lakimiesliiton Kustannus.

Räbinä, Timo (2011). Veronsaajien oikeudenvallvonta verotuksessa: Milloin veronsaajien oikeudenvallvontayksikkö hakee muutosta? *Verotus 1*: 33–47.

Räbinä, Timo & Janne Myllymäki (2016). *Kiinteistöjen ja huoneisto-osakkeiden verotus*. 1., painos. Talentum.

Räbinä, Timo, Matti Myrsky & Janne Myllymäki (2019). *Henkilökohtaisen tulon verotus*. 3., uudistettu painos. Alma Talent.

Saari, Juho & Johannes Kananen (2009). Sosiaalipolitiikan ideat. Teoksessa *Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa*. Toim. Kananen, Johannes & Juho Saari. Minerva Kustannus, 13–30.

Saarimaa, Tuukka (2008). Imputed rental income, taxation and income distribution in Finland. VATT Keskustelualoitteita 446.

Saarimaa, Tuukka (2011). Imputed rental income, taxation and income distribution in Finland. *Urban Studies* 48 (8): 1695–1714.

Saarnilehto, Ari (2008). Neuvottelulohiteetti ja kotitalousvähennys. *Oikeustieto* 5: 2–4.

Saarnilehto, Ari & Annola Vesa (2018). *Sopimusoikeuden perusteet*. 8., uudistettu painos. Alma Talent.

Shire, Karen (2015). State Policies Encouraging the Outsourcing of Personal and Household Labour in Germany: Familialism and Women's Employment in Conservative Welfare States. Teoksessa *The Political Economy of Household Services in Europe*. Toim. Carbonnier, Clément & Nathalie Morel. Palgrave MacMillan, 102–126.

Siltala, Raimo (2003). *Oikeustieteen tieteenteoria*. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 234.

Sitra (2015). Palvelutorin ja Sitran ehdottaman kotitalousvähennysjärjestelmän yhteiskunnalliset vaikutukset. Loppuraportti. KPMG.

Skatteverket (2006). Svartköp och svartjobb i Sverige. Del 1: Undersökningsresultat. Rapport 2006:4 Saatavissa: https://www.skatteverket.se/download/18.906b37c10bd295ff4880002720/rapport200604_sv.pdf [26.4.2016].

Skatteverket (2011). Om Rut och Rot och Vitt och Svart. Rapport 2011:1. Saatavissa: <https://skatteverket.se/> [20.4.2016].

Skatteverket (2019). Fastighetsskatt och fastighetsavgift. Inkomståret 2018 och framåt. SKV 296 utgåva 27.

Skatteverket (2020a). Avdragslexikon för privatpersoner – Inkomstår 2019 och 2020 Privat. Skatter. Arbete och inkomst. Saatavissa: <https://skatteverket.se/privat/skatter/arbeteochinkomst/avdragslexikon/r.4.5fc8c94513259a4ba1d800042806.html?q=r%C3%A4nteavdrag#Ranteavdrag> [11.4.2020].

Skatteverket (2020b). Rot- och rutarbete. Privat. Fastigheter och bostad. Saatavissa: <https://skatteverket.se/privat/fastigheterochbostad/rotochrutarbete.4.2e56d4ba1202f95012080002966.html> [6.2.2020].

Skatteverket (2020c). Förenklad arbetsgivardeklaration för privata tjänster. SKV 448. Saatavissa: <https://www.skatteverket.se/privat/etjansterochblanketter/broschyrer/broschyrer/info/448.4.39f16f103821c58f680007845.html> [14.2.2020].

Skatteverket (2020d). Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019. Rapport. Saatavissa: <https://skatteverket.se/download/18.7eada0316ed67d72823f4c/1579510643608/Hush%C3%A5llens%20medvetna%20k%C3%B6p%20av%20svarta%20tj%C3%A4nster%202005%20och%202019%20-%20final.pdf> [20.2.2020].

Skatteverket (2020e). Uppskov. Privat. Fastigheter och bostad. Försäljning av bostad. Saatavissa: <https://skatteverket.se/privat/fastigheterochbostad/forsaljningavbostad/uppskov.4.6d02084411db6e252fe80009532.html#!/start> [20.4.2020].

Skatteverket (2020f). Rot och rut – företag. Företag och organisationer. Skatter. Rot och rut. Saatavissa: <https://skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/rotochrut.4.2ef18e6a125660db8b080002674.html> [21.4.2020].

Skatteverket (2021). Fastighetsavgift och fastighetsskatt. Privat. Fastigheter och bostad. Saatavissa: <https://www.skatteverket.se/privat/fastigheterochbostad.4.18e1b10334ebe8bc80003922.html> [15.7.2021].

Skr. 2020/21:98. Regeringens skrivelse. Redovisning av skatteutgifter 2021.

Slant, Outi, Kati Rantala & Petrus Kautto (2014). Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/152506>.

Slant, Outi & Kati Rantala (2013). Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/152539>.

Socialdemokraterna (2019). Januariavtalet – 73 punkter. Hem. Nyheter. Kävlinge 29 januari 2019. Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. Saatavissa: <https://www.socialdemokraternakavlinge.se/2019/01/29/januariavtalet-73-punkter/> [11.7.2019].

Solbu, Petter T. & Frode Kristiansen (2012). National Legal and Economic Report of Norway. Teoksessa *Tax expenditures. Yearbook for Nordic Tax Research 2012*. Toim. Bolander, Jane. Djøf Publishing, 117–133.

STEA (2021). Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus. Avustusopas. Saatavissa: <https://www.stea.fi/> [7.4.2021].

SOU 2000:34. Likformig och neutral fastighetsbeskattning.

SOU 2015:48. Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015. Per-Anders Bergendahl, Monika Hjeds Löfmark & Hans Lind.

SOU 2020:5. Fler ruttjänster och höjt tak för rutavdraget. Delbetänkande av Rututredningen.

Stiglitz, Joseph E. & Jay K. Rosengard (2015). *Economics of the Public Sector*. 4., painos. W.W. Norton & Company.

Stone, Michael E. (2006). What Is Housing Affordability? The Case for the Residual Income Approach. *Housing Policy Debate* 17 (1): 151–184.

Surrey, Stanley S. (1973). *Pathways to Tax Reform*. Harvard University Press.

Surrey, Stanley S. & Paul R. McDaniel ((1985). *Tax Expenditures*. Harvard University Press.

Sutela, Elina, Sampo Ruoppila, Jarkko Rasinkangas & Jutta Juvenius (2020). Kohtuuhintaisen asumisen hajanainen kokonaisuus. *Yhdyskuntasuunnittelu* 58 (1): 10–32.

Svensk, Niko (2010). Kotitalousvähennys ja kiinteistöosakeyhtiö. *Defensor Legis* 2: 214–218.

SVT (2011). Tulonjakotilasto. Tulonjakotilaston menetelmäseloste 2009, päivitetty 20.5.2011. Saatavissa: http://www.stat.fi/til/tjt/2009/tjt_2009_2011-05-20_men_001.html [2.9.2021].

SVT (2021a). Tulonjakotilasto. Kotitalouksien tulot eri tulokäsitteillä. 12ei -- Kotitalouksien tulojen rakenne sosioekonomisen aseman mukaan, 1987–2019, päivitetty 5.3.2021. Saatavissa: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tul__tjt__kotitalouksien/statfin_tjt_pxt_12ei.px/ [30.8.2021].

SVT (2021b). Rakentaminen. Rakennus- ja asuntotuotanto. 12fy -- Rakennus- ja asuntotuotanto, 1995M01-2021M01, päivitetty 24.8.2021. Saatavissa: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__rak__ras/statfin_ras_pxt_12fy.px/ [01.09.2021].

SVT (2021c). Velkaantumistilasto. 114g -- Velalliset asuntokunnat viitehenkilön iän ja velkaantumisasteen mukaan, vuoden 2020 rahassa, 2002–2019, päivitetty 24.6.2021. Saatavissa: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__tul__velk/statfin_velk_pxt_114g.px/ [31.8.2021].

SVT (2021d). Velkaantumistilasto. Pääkaupunkiseudun asuntokunnilla eniten asuntovelkaa, julkaistu 24.6.2021. Saatavissa: https://www.stat.fi/til/velk/2020/velk_2020_2021-06-24_tie_001_fi.html [31.8.2021].

SVT (2021e). Kansantalous. rahoitustilinpito. 129g -- Kotitalouksien tunnuslukuja, neljännesvuosittain, 2000Q1-2021Q1, julkaistu 8.6.2021. Saatavissa: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__kan__rtp/statfin_rtp_pxt_129g.px/ [31.8.2021].

SVT (2021f). Kotitalouksien varallisuus, 2019. 4. Neljänneksellä kotitalouksista suuret velat suhteessa varallisuuteen, päivitetty 8.6.2021. Saatavissa: https://www.stat.fi/til/vtutk/2019/vtutk_2019_2021-06-08_kat_004_fi.html [1.9.2021].

SVT (2021g). Vuokraindexi (2015=100) ja keskineliövuokrat muuttujina Alue, Huoneluku, Rahoitusmuoto, Vuosineljännes ja Tiedot, päivitetty 5.8.2021. Saatavissa: https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__asu__asvu/statfin_asvu_pxt_11x4.px/ [1.9.2021].

SVT (2021h). Kansantalouden tilinpito. 11sf -- Bruttokansantuote ja -tulo sekä tarjonta ja kysyntä, vuosittain, 1975–2020*, päivitetty 14.7.2021. Saatavissa:

http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__kan__vtp/?tablelist=true [2.9.2021].

Tala, Jyrki (2001). *Lakien vaikutukset*. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Tala, Jyrki (2004). Lainsäädäntötutkimus – turhaa vai tarpeellista? *Oikeus* 4 (33): 378–397.

Tala, Jyrki (2005a). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita Publishing Oy. Edilex.

Tala, Jyrki (2005b). Lainsäädäntötutkimus – tarpeellinen näkökulma oikeustieteessä. *Defensor Legis* 6: 1321–1322.

Talikka, Ismo (1973). Eräitä käytännön näkökohtia asunto-osakeyhtiön kunnallisverotuksen toimittamisesta harkintaverotuksin. *Verotus*: 15–20.

Thöne, Michael (2012). 18 Billion At One Blow. Evaluating Germany’s Twenty Biggest Tax Expenditures. Fifo Discussion Papers 12-4. Saatavissa: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2200987.

TaVM 6/2016 vp. Talousvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä.

Tax Expenditures in the Nordic Countries (2010). A report from a Nordic working group, presented at the Nordic Tax Economist meeting in Oslo, June 2009. Saatavissa: http://www.skm.dk/media/110391/tax_expenditures_in_the_nordic_countries.pdf [18.9.2019].

Taxfix (2021). Was sind haushaltsnahe Dienstleistungen? Startseite. Ratgeber. Steuertipps. Allgemein, zuletzt aktualisiert am 27. April 2021. Saatavissa: <https://taxfix.de/steuertipps/was-sind-haushaltsnahe-dienstleistungen/> [15.7.2021].

Tieteen termipankki (2019). Oikeustiede. Lainsäädäntötutkimus, viimeksi päivitetty 18.9.2019. Saatavissa: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:lainsaadantotutkimus> [9.10.2020].

Tikka, Kari S. (1979). Korkeiden vähennysoikeuden rajoittamislain soveltamiseen liittyvistä ongelmista. *Verotus* 29(3): 147–161.

Tikka, Kari S. (1990). *Veropolitiikka*. Lakimiesliiton Kustannus.

Tikka, Kari S. (2004). Hyvä tuloverojärjestelmä: progressio vai tasavero? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 100 (3): 322–328.

Tilastokeskus (2019). SISU-malli. Käyttöopas tulonsiirtojen ja verotuksen mikrosimulointiin. Saatavissa: https://www.stat.fi/static/media/uploads/tup/mikrosimulointi/sisu_kasikirja_2017.pdf [28.11.2019].

Tieva, Antti (2009). Sopimus – Sopimusneuvottelut – Sopimuksentekorikkomus – Vahingonkorvaus – Korvattava vahinko. *Defensor Legis* 5: 902–910.

Timonen, Pekka (1996). Taloustieteen ja sen tulosten käyttö oikeustutkimuksessa. Teoksessa *Näkökulmia oikeustaloustieteeseen*. Toim. Kanninen, Vesa & Kalle Määttä. Gaudeamus, 129–159.

Torkkel, Timo (2020). *Vastikkeellisten saantojen varainsiirtoverotus – erityisesti yritysten näkökulmasta*. Kauppakamari.

Tuori, Kaarlo (2000). *Kriittinen oikeuspositivismi*. Werner Söderström Lakitieto.

Tuovinen, Marja (2007). Yksityiset kotityöpalvelut ja kotitalousvähennys. VM. Kansantalousosasto.

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) (2016). Yritystuet – mitä ne ovat ja valmistelun askeleet. TEM oppaat ja muut julkaisut 11/2016. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-151-7>.

TEM (2017). Virkamiesselvitys yritystuista ja niiden vaikutuksista. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 22/2017. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79863/TEMrap_22_2017_verkkojulkaisu.pdf [15.10.2019].

Tsupari, Pekka ja Matti Viren (1996). Työllistämiskynnyksen hinta: kotitalouksissa tehtävän työn määrää, potentiaalista kysyntää ja työllistämiskynnystä selvittävän tutkimuksen raportti. Turun yliopisto, taloustieteen laitos.

Tunturi, Markku O. (1982). Lainhuutoleimaverosta erityisesti silmällä pitäen vastikkeettomia saantoja. *Condictio*.

TyVM 9/1997 vp. Työasiainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi kotitaloustyön väliaikaisesta verotuesta.

Urpilainen, Matti & Veikko Vahtera (2009). Kotitalousvähennys ja kunnossapitovastuun jakautuminen asunto-osaakeyhtiössä. *Defensor Legis* 2: 237–248.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2018). Veromuutosten ja verotukien vaikutusarvioinnit. Finanssipolitiikan tarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 19/2018. Saatavissa: <http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-441-5>.

VaVL 14/1997 vp. Valtiovarainvaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys 85/1997 vp.

VaVM 77/1943 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta tulo- ja omaisuusverolaiksi.

VaVM 12/1964 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laiksi leimaverolain muuttamisesta.

VaVM 50/1968 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laiksi leimaverolain muuttamisesta.

VaVM 73/1971 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laeiksi tulo- ja omaisuusverolain sekä kunnallishallituksesta kaupungissa ja maalaiskuntain kunnallishallinnosta annettujen asetusten muuttamisesta.

VaVM 22/1973 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laiksi asuntotulon verottamisesta eräissä tapauksissa, laiksi tulo- ja omaisuusverolain muuttamisesta sekä laeiksi kunnallishallituksesta kaupungissa ja maalaiskuntien kunnallishallinnosta annettujen asetusten muuttamisesta sekä laiksi maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta ja laiksi verotuslain muuttamisesta.

VaVM 45/1974 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta tulo- ja varallisuusverolaiksi.

VaVM 46/1975 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laeiksi asuntotulon verottamisesta eräissä tapauksissa annetun lain sekä verotuslain muuttamisesta.

VaVM 52/1974 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laiksi velkojen korkojen vähennysoikeuden rajoittamisesta verotuksessa.

VaVM 65/1980 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laiksi leimaverolain muuttamisesta.

VaVM 81/1988 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta tulo- ja varallisuusverolaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

VaVM 85/1989 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laiksi tulo- ja varallisuusverolain muuttamisesta.

VaVM 81/1988 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laiksi tulo- ja varallisuusverolaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

VaVM 85/1989 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta laiksi tulo- ja varallisuusverolain muuttamisesta.

VaVM 74/1992 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta tuloverolaiksi sekä laiksi eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojenuksista annetun lain 1 ja 6 §:n muuttamisesta.

VaVM 32/2000 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi tuloverolain 69 ja 71 §:n muuttamisesta.

VaVM 26/2000 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laiksi tuloverolain muuttamisesta.

VaVM 38/2004 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö, tarkistettu versio 2.0. Hallituksen esitys laiksi tuloverolain muuttamisesta.

VaVM 37/2006 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö, tarkistettu versio 2.0. Hallituksen esitys laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden verolakien muuttamisesta sekä valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistuksesta aiheutuviksi muutoksiksi lainsäädäntöön.

VaVM 22/2008 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö, tarkistettu versio 2.2. Hallituksen esitys vuoden 2009 tuloveroasteikkolaiksi ja eräiksi muiksi tuloveropereusteita koskeviksi muutoksiksi.

VaVM 23/2012 vp. Valtiovarainvaliokunnan mietintö, tarkistettu versio 2.0. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta.

Vapaavuori, Ahti (2003). *Eurooppaoikeus ja kansainvälinen verotus*. Talentum.

Varainsiirtoverotustyöryhmä (1990). Työryhmämuistio 1990:VN 13.

Varainsiirtoverotuksen uudistamistyöryhmä (1996). Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1996: 6.

Varjonen, Johanna, Kristiina Aalto & Johanna Leskinen (2007). Täsmällistä, ammattitaitoista ja edullista – kuluttajapalautetta kotitalouspalvelumarkkinoille. Julkaisuja 2/2007. Kuluttajatutkimuskeskus. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/152415>.

VATT (2013). Verotuet 2010–2014.

Vedung, Evert (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. 2., painos. Studentlitteratur.

Vedung, Evert (2003). Arviointiaalto ja sen liikkeellepanevat voimat. Stakes. FinSoc. Työpapereita 2/2003.

Vedung, Evert (2004). Utvärldingsböljans former och drivkrafter. Stakes. FinSoc. Working Papers 1/2004.

Vedung, Evert (2017). *Public Policy and Program Evaluation*. Routledge Taylor and Francis Group.

Veit, Sylvia & Bastian Jantz (2012). Sunset Legislation: Theoretical reflections and International Experiences. Teoksessa *Better Business Regulation in a Risk Society*. Toim. Alberto Alemanno, Frank den Butter, Andre Nijssen, Jacopo Torriti. Springer Science Business Media, 267–281.

Verohallinto (2009). Kotitalousvähennys. Syventävät vero-ohjeet. Dnro 185/32/2009. Antopäivä 19.8.2009, voimassa 8.11.2012 asti. Saatavissa: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47873/kotitalousvahenny/#v%C3%A4hennyksen-perusteena-olevat-ty%C3%B6kustannukset> [4.4.2019].

Verohallinto (2011). Kotitalousvähennysjärjestelmä Suomen kansantaloudessa. Selvitys kotitalousvähennyksen alaisten palvelujen tuottajista, käyttäjistä ja järjestelmän kehittämistarpeista. Ilmiöselvitys 14/2011. Harmaan talouden selvitysyksikkö.

Verohallinto (2012). Kotitalousvähennys. Syventävät vero-ohjeet. Dnro 7/32/2011. Antopäivä 8.11.2012, voimassa 14.1.2013 asti. Saatavissa:

<https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47873/kotitalousvahenny2/> [30.12.2019].

Verohallinto (2013). Kotitalousvähennys. Syventävät vero-ohjeet. Dnro A6/200/2013. Antopäivä 14.1.2013, voimassa 24.1.2014 asti. Saatavissa: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47873/kotitalousvahenny3/> [30.12.2019].

Verohallinto (2015a). Asuntolainan korkovähennys. Henkilöasiakkaat. Asunnon osto. Saatavissa: http://vero.fi/fi-FI/Henkiloasiakkaat/Asunnon_osto/Asuntolainan_korkovahennys [17.6.2015].

Verohallinto (2015b). Oman asunnon luovutusvoitto - määräalan ja määräosan luovuttaminen. Syventävät vero-ohjeet. Dnro A82/200/2015. Antopäivä 23.6.2015. Saatavissa: http://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Henkiloasiakkaan_tuloverotus/Luovutusvoitot_ja_tappiot/Oman_asunnon_luovutusvoitto_maaraalan_j%2837880%29#3.2%20Verotus-%20ja%20oi-keusk%C3%A4yt%C3%A4nt%C3%B6_ [3.12.2015].

Verohallinto (2015c). Verovapaa oman asunnon luovutus. Syventävät vero-ohjeet. Dnro A83/200/2015. Antopäivä 23.6.2015. Saatavissa: [https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Henkiloasiakkaan_tuloverotus/Verovapaa_oman_asunnon_luovutus\(37878\)#3.3%20Perheell%C3%A4%20okaksi%20vakituista%20asuntoa_](https://www.vero.fi/fi-FI/Syventavat_veroohjeet/Henkiloasiakkaan_tuloverotus/Verovapaa_oman_asunnon_luovutus(37878)#3.3%20Perheell%C3%A4%20okaksi%20vakituista%20asuntoa_) [10.5.2017].

Verohallinto (2017a). Kotitalousvähennys. Syventävät vero-ohjeet. Dnro A254/200/2017. Antopäivä 11.12.2017, voimassa 30.12.2019 asti. Saatavissa: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47873/kotitalousvahenny/> [30.12.2019].

Verohallinto (2017b). Henkilöasiakkaiden tuloverotilastoja. Tilastot. Tuloverotilastoja. Henkilöasiakkaiden tuloverotilastoja. Henkilöasiakkaiden tuloverotilastoja verovuosilta 2010–2017, viimeksi päivitetty 12.4.2017. Saatavissa: https://www.vero.fi/tietoa-verohallinnosta/tilastot/henkiloasiakkaiden_tuloverotilastoj/ [2.9.2021].

Verohallinto (2018a). Ennakkoperintärekisteröinnin vaikutukset yritystoimintaan. Syventävät vero-ohjeet. Antopäivä 3.12.2018. Dnro VH/2098/00.01.00/2018. Saatavissa: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47881/ennakkoperint%c3%a4rekister%c3%b6innin-vaikutukset-yritystoimintaan2/> [3.5.2020].

Verohallinto (2019a). Kuolinpesien luovutusvoitot ja -tappiot verotuksessa. Syventävät vero-ohjeet. Dnro VH/147/00.01.00/2019. Antopäivä 30.4.2019. Saatavissa: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48076/kuolinpesien-luovutusvoitot-ja--tappiot-verotuksessa2/> [13.9.2019].

Verohallinto (2019b). Kotitalousvähennys verotuksessa. Syventävät vero-ohjeet. Dnro VH/2488/00.01.00/2018. Antopäivä 30.12.2019. Saatavissa <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/47873/kotitalousv%c3%a4henny-verotuksessa/> [8.1.2020].

Verohallinto (2019c). Kotitalousvähennys tavanomaisesta kotitalous-, hoiva- ja hoitotyöstä. Syventävät vero-ohjeet. Dnro VH/2491/00.01.00/2018. Antopäivä 30.12.2019. Saatavissa: [https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/81186/kotitalousv%C3%A4hennys-tavanomaisesta-kotitalous--hoiva--ja-hoitoty%C3%B6st%C3%A4/\[8.1.2020\]](https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/81186/kotitalousv%C3%A4hennys-tavanomaisesta-kotitalous--hoiva--ja-hoitoty%C3%B6st%C3%A4/[8.1.2020]).

Verohallinto (2019d). Verotuksen toimittamisen periaatteita. Syventävät ohjeet. Dnro VH/1115/00.01.00/2019. Antopäivä 25.3.2019. Saatavissa: [https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/49044/verotuksen-toimittamisen-periaatteita/#2.1-verotuksen-tasapuolisuus \[20.7.2021\]](https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/49044/verotuksen-toimittamisen-periaatteita/#2.1-verotuksen-tasapuolisuus [20.7.2021]).

Verohallinto (2020a). Näin ilmoitat kotitalousvähennyksen. Henkilöasiakkaat. Verokortti ja veroilmoitus. Vähennykset. Kotitalousvähennys, viimeksi päivitetty 2.1.2020. Saatavissa: [https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/tulot-ja-vahennykset/kotitalousvahennys/nain-ilmoitat-kotitalousvahennyksen/ \[8.1.2020\]](https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/tulot-ja-vahennykset/kotitalousvahennys/nain-ilmoitat-kotitalousvahennyksen/ [8.1.2020]).

Verohallinto (2020b). Verohallinto ja verot. Yhteisöasiakkaat 2019. Saatavissa: [https://www.vero.fi/taulusrikollisuus/laajuus/kuvat-videot-ja-tiedostot/asennetutkimuksen-tarkemat-tulokset.pdf \[20.2.2020\]](https://www.vero.fi/taulusrikollisuus/laajuus/kuvat-videot-ja-tiedostot/asennetutkimuksen-tarkemat-tulokset.pdf [20.2.2020]).

Verohallinto (2020c). Taulukko yleisimmin kysytyistä töistä. Henkilöasiakkaat. Verokortti ja veroilmoitus. Vähennykset. Kotitalousvähennys. Kotitalousvähennykseen oikeuttavat työt, viimeksi päivitetty 20.3.2020. Saatavissa: [https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/tulot-ja-vahennykset/kotitalousvahennys/taulukko_kysytyimmista_kotitalousvahenn2/ \[18.6.2021\]](https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/verokortti-ja-veroilmoitus/tulot-ja-vahennykset/kotitalousvahennys/taulukko_kysytyimmista_kotitalousvahenn2/ [18.6.2021]).

Verohallinto (2020d). Varainsiirtovero. Henkilöasiakkaat. Asuminen. Varainsiirtovero, päivitetty 19.2.2020. Saatavissa: [https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/asuminen/varainsiirtovero/ \[18.9.2020\]](https://www.vero.fi/henkiloasiakkaat/asuminen/varainsiirtovero/ [18.9.2020]).

Verohallinto (2020e). Kotitalousvähennys asunnon kunnossapito- ja perusparannustyöstä. Syventävät vero-ohjeet. Dnro VH/6683/00.01.00/2020. Antopäivä 7.10.2020. Saatavissa: [https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/81182/kotitalousv%C3%A4hennys-asunnon-kunnossapito--ja-perusparannusty%C3%B6st%C3%A42/#1.6-v%C3%A4hennyskelpoiset-kunnossapito--ja-perusparannuskustannukset \[12.3.2021\]](https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/81182/kotitalousv%C3%A4hennys-asunnon-kunnossapito--ja-perusparannusty%C3%B6st%C3%A42/#1.6-v%C3%A4hennyskelpoiset-kunnossapito--ja-perusparannuskustannukset [12.3.2021]).

Verohallinto (2021a). Ensiasunnon varainsiirtoverovapaus. Syventävät vero-ohjeet. Dnro VH/8475/00.01.00/2020. Antopäivä 3.2.2021. Saatavissa: [https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/79875/ensiasunnon-varainsiirtoverovapaus2/#3.2-ulkomaalainen-ensiasunnon-ostaja-ja-kiinteist%C3%B6v%C3%A4litt%C3%A4j%C3%A4n-v%C3%A4litt%C3%A4m%C3%A4-kauppa \[23.3.2021\]](https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/79875/ensiasunnon-varainsiirtoverovapaus2/#3.2-ulkomaalainen-ensiasunnon-ostaja-ja-kiinteist%C3%B6v%C3%A4litt%C3%A4j%C3%A4n-v%C3%A4litt%C3%A4m%C3%A4-kauppa [23.3.2021]).

Verohallinto (2021b). Korkojen vähentäminen henkilöverotuksessa. Syventävät vero-ohjeet. Dnro VH/6811/00.01.02/2020. Antopäivä 14.7.2021. Saatavissa: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/49021/korkojen-v%C3%A4hent%C3%A4minen-henkil%C3%B6verotuksessa/#3.3-asuntolaina>.

Verohallinto (2021c). Tilastotietokanta. 2.Henkilöasiakkaiden tulovero. 1. Verotuksen päättymisajankohdan tiedot. Saatavissa: <http://vero2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/Vero/> [24.3.2021].

Verohallinto (2021d). Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi vuoden 2022 tuloveroasteikosta sekä tuloverolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta. Lausunto 26.8.2021. Dnro VH/3988/00.04.05/2021. Saatavissa: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM006:00/2021> [8.9.2021].

VeVM 1/1957 vp. Verotuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta verotuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

Viherkenttä, Timo (1993). *Uusi kiinteistövero*. 2., uudistettu painos. Lakimiesliiton Kustannus.

Villela, Luiz, Andrea Lemgruber & Michael Jorratt (2010). Tax expenditure budgets. Concepts and challenges for implementation. IDB Working Paper Series, No. IDBWP-131en. Inter-American Development Bank. Institutional Capacity and Finance Sector. Saatavissa: <https://publications.iadb.org/en/tax-expenditure-budgets-concepts-and-challenges-implementation> [18.9.2019].

VM (1989). Verotuet Suomessa. Valtiovarainministeriön julkaisusarja. Suunnitelusihteeristö.

VM (2002). Kilpailukykyiseen verotukseen. Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio 12/2002. Vero-osasto.

VM (2006). Parempaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaan. Työryhmämuistioita 2/2006. Valtiovarainministeriö, Controller.

VM (2010b). Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010. Saatavissa: <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=3801> [17.9.2019].

VM (2012). Lausunto EU/2012/0896. Vero-osasto.

VM (2019). Selvitys keinoista ehkäistä kotitalouksien liiallista velkaantumista. Työryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:56. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-038-9>.

VM (2021a). Valtion talousarvioesitykset. Alkaen vuodesta 2002, viimeisin päivitys 27.9.2021. Saatavissa: <http://budjetti.vm.fi/indox/index.jsp> [28.10.2021].

VM (2021b). Verotuet. Saatavissa: <https://vm.fi/verotuet> [31.7.2021].

VM (2021c). Kiinteistöverouudistus. Saatavissa: <https://vm.fi/kiinteistoverouudistus> [5.8.2021].

VM raportti (2014). Verotuet 2013–2015e.

VM raportti (2015). Verotuet 2014–2016e.

VM raportti (2016). Verotuet 2015-2017e.

VM raportti (2017). Verotuet 2016-2018e.

VM raportti (2018). Verotuet 2017–2019e.

VM raportti (2019). Verotuet 2018–2020.

VM raportti (2020). Verotuet 2019–2021.

VM raportti (2021). Verotuet 2020-2022.

VN (2015). Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle 29.5.2015 nimitetyn pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelmasta. Saatavissa: <http://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma> [17.9.2019].

VN (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>.

VN (2021a). Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021. Liite 1. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/10616/hallitus-paatti-vaalikauden-lopun-linjauksista-ja-vuosien-2022-2025-julkisen-talouden-suunnitelmasta> [9.9.2021].

Wikström, Kauko (2008). *Yleiset opit verotuksessa*. 4., uudistettu painos. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A:37.

Worldwide Personal Tax and Immigration Guide 2020-21, päivitetty 8.2.2021. Canada: 236–261. Saatavissa: https://www.ey.com/en_gl/tax-guides/worldwide-personal-tax-and-immigration-guide [9.8.2021].

Worldwide Estate and Inheritance Tax Guide 2021, päivitetty 4.6.2021. Canada, 60–73. Saatavissa: https://www.ey.com/en_gl/tax-guides/worldwide-estate-and-inheritance-tax-guide [9.8.2021].

Wundertax (2021). Deduct household services from your taxes (Haushaltsnahe Dienstleistungen). 21.2.2019. Saatavissa: <https://germantaxes.de/tax-tips/deduct-household-services-from-your-taxes/> [16.7.2021].

Ylhäinen, Marjo (2004). Oikeussosiologia lainopin tutkimuksessa. Teoksessa *Empiirinen tutkimus oikeustieteessä*. Toim. Lindfors, Heidi. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 64, 41–52. Saatavissa: <http://hdl.handle.net/10138/152554>.

YmVL 2/1994 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto. Perustuslakivaliokunnalle. HE 309/1993 vp.

Äärilä, Leena, Ritva Nyrhinen, Pekka Hyttinen & Kaisa Lamppu (2017). *Arvonlisäverotus käytännössä*. 11., uudistettu painos. Alma Talent.

Öberg, Ann (2005). Samhällsekonomiska effekter av skattelättnader för hushållsnära tjänster. Specialstudie Nr 7. Konjunkturinstitutet. Stockholm. Saatavissa:

<https://www.konj.se/download/18.75c1a082150f472195814b84/1447232177264/Specialstudie-7.pdf>
[18.9.2019].

Oikeustapaukset

SUOMI

Korkein hallinto-oikeus

7.6.2021 taltio H2002	KHO:2021:75	s. 89
7.6.2021 taltio 362	KHO:2021:76	s. 90
7.6.2021 taltio 363	KHO:2021:77	s. 90
15.9.2020 taltio 3662	KHO:2020:95	s. 155
4.11.2016 taltio 4693, ei julk.		s. 95
12.10.2016 taltio 4286, ei julk.		s. 92
29.4.2016 taltio 1722	KHO:2016:61	s. 171
29.4.2016 taltio 1716	KHO:2016:60	s. 171
31.3.2016 taltio 1079	KHO:2016:134	s. 118
20.5.2015 taltio 1327	KHO:2015:75	s. 98, 220
18.5.2015 taltio 1286	KHO:2015:74	s. 156
7.1.2015 taltio 1	KHO:2015:1	s. s98, 99
31.12.2014 taltio 4129	KHO:2014:200	s. 190, 219
31.12.2013 taltio 4095	KHO:2013:201	s. 218
3.7.2013 taltio 2268	KHO:2013:124	s. s125
28.12.2012 taltio 3726	KHO:2012:132	s. 170, 174, 175
8.8.2012 taltio 2121	KHO:2012:62	s. 88, 97, 220
19.6.2012 taltio 1706	KHO:2012:45	s. s91, 92, 218
21.3.2012 taltio 642	KHO:2012:21	s. 159
28.9.2011 taltio 2729	KHO:2011:82	s. 94
12.8.2011 taltio 1351/2/1		s. 170
12.8.2009 taltio 1897	KHO:2009:73	s. s166
12.1.2009 taltio 38	KHO:2009:3	s. s126, 129

11.12.2008 taltio 3198	KHO:2008:87	s. s160
28.3.2006 taltio 717		s. 120, 229
28.3.2006 taltio 716		s. 127
12.11.2003 taltio 2789		s. 96
04.09.2001 taltio 2050	KHO:2001:41	s. 91, 219
3.3.1980 taltio 1183	KHO:1980 B II 557	s. 91
27.10.1983 taltio 4473	KHO:1983 B II 572	s. 94
2.12.1982 taltio 5411		s. 135
10.12.1981 taltio 5838	KHO:1981 B II 509	s. 94
10.12.1981 taltio 5837	KHO:1981 B II 575	s. 94
13.6.1977 taltio 2521	KHO:1977 B II 573	s. 91
Korkein oikeus		
9.10.2008 taltio 2156	KKO:2008:91	s. s171
Hallinto-oikeudet		
Turun HAO 12.8.2016 taltio 16/0484/3		s. 97, 100
Helsingin HAO 31.5.2016 taltio 16/0497/6, ei julk.		s. 132
Helsingin HAO 24.03.2014 taltio 14/0449/3		s. 88, 96, 218
Hämeenlinnan HAO 25.11.2013 taltio 13/0567/1		s. 163
Turun HAO 07.10.2013 taltio 13/0633/3		s. 119
Kuopion HAO 28.02.2011 taltio 11/0111/1		s. 170
Oulun HAO 12.11.2010 taltio 10/0515/2		s. 125, 229
Rovaniemen HAO 30.09.2010 taltio 10/0483/1		s. 163
Kouvolan HAO 25.1.2010 taltio 10/0035/1		s. 93
Helsingin HAO 18.11.2009 T 09/1127/1		s. 97
Turun HAO 15.2.2006 taltio 06/0111/3		s. 167
Rovaniemen HAO 19.3.2003 taltio 03/014/1		s. 94

Kuopion LO 4.4.1995 taltio 396 s. 123

Keskusverolautakunta

15.3.1999 Dnro 4015/80/98 KVL 1999/35 s. 168

KANSAINVÄLISET RATKAISUT

Regeringsrätten (Ruotsin korkein hallinto-oikeus, vuodesta 2010 alkaen Högsta förvaltningsdomstolen)

11.6.2010 ref. 55 RÅ 2010 mål 2536-09 s. 107

Högsta förvaltningsdomstolen

22.4.2016 mål nr 5893-14 HFD 2016 ref. 29 s. 184

17.12.2014 mål nr 2050-14 HFD 2014 ref. 79 s. 184

EU-tuomioistuin

Asia C-104/06, Komissio v. Ruotsi, ECLI:EU:C:2007:40 s. 220

Liite Taulukko kotitalousvähennyksen yleisimmin kysytyistä töistä.⁶²¹

Tavanomainen kotitalous-, hoiva ja hoitotyö	Oikeus vähennykseen
Akvaarioiden ja terraarioiden puhdistustyö	Ei
Ns. ammattijärjestäjän työ. Ammattijärjestäjä on järjestämisen ammattilainen, joka yhdessä asiakkaan kanssa luo systemaattisesti ja loogisesti järjestystä ja tilaa. Ammattijärjestäjä auttaa asiakasta luopumaan turhasta tavarasta ja järjestämään jäljelle jääneet tärkeät esineet ja paperit.	Kyllä
Asunnon siivous (myös vanhan ja uuden asunnon siivous muuton yhteydessä)	Kyllä
Asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa tehtävä asunnon ja huonekalujen homepuhdistus	Kyllä
Digiboksin, dvd-soittimen ja television asennus- ja opastustyö (myös muuton yhteydessä)	Kyllä
Haravointi ja muut piha-alueen puhtaanapitotyöt	Kyllä
Huonekalujen verhoilu	Ei
Jätteiden kuljetus	Ei
Kampaamo- ja parturipalvelut	Ei

⁶²¹ Verohallinto 2020c.

Kaupassa, pankissa, apteekissa tms. käynti	Ei
Kaupassa, pankissa ja apteekissa käynti, kun se on osa muuta, laajempaa vähennyksen oikeuttavaa työtä	Kyllä
Koiran ym. lemmikin ulkoiluttaminen, kun se on osa muuta, laajempaa vähennyksen oikeuttavaa työtä (vaikka työ ei sananmukaisesti tapahdukaan verovelvollisen kotona)	Kyllä
Kotiunikoulu (alan ammattilainen tulee kotiin ohjaamaan perhettä nukkumisrytmissä)	Ei
Kotona tapahtuva vaatehuolto (pesu, silitys, korjaus)	Kyllä
Kuljettamispalvelu	Ei
Kukkien kastelu asunnossa ja piha-alueella	Kyllä
Lasten, sairaiden, vammaisten ja vanhusten hoito verovelvollisen asunnossa tai vapaa-ajan asunnossa	Kyllä
Lasten kotiopetus tai lisäopetus kotona	Ei
Lasten koululäksyissä auttaminen, kun se on osa muuta, laajempaa vähennyksen oikeuttavaa hoiva- ja hoitotyötä	Kyllä
Likakaivon tyhjennys	Ei
Lumi- ja auraustyöt piha-alueella	Kyllä
Luontoisetuna saatu hoiva- ja hoitotyö	Ei
Luontoisetuna saatu kotitaloustyö	Ei

Muusikko, orkesteri tai muu tilattu esiintyjä (esimerkiksi häiden ja syntymäpäivien yhteydessä)	Ei
Muuttopalvelu ja muuttoon liittyvä irtaimiston pakkauspalvelu, huonekalujen purkaminen ja kokoaminen	Ei
Tavaroiden noutopalvelu	Ei
Uusien huonekalujen kokoaminen	Kyllä
Palveluasumisen perusmaksu ja muut palveluasumisen liittyvät maksut (vuokra-, vesi-, sauna-, sähkö-, ateriapalvelu- ja vaatehuoltomaksut)	Ei
Palveluseteli saatu samaa kotitalous-, hoiva- ja hoitotyötä varten (sillä ei ole merkitystä onko setelin käyttänyt vai ei)	Ei
Palvelutalossa asuvan henkilön omissa tiloissa tapahtuva kotitalous- hoiva- ja hoitotyö, jos samaan työhön ei ole saatu palveluseteliä	Kyllä
Perhejuhlien yhteydessä kotona tapahtuva tarjoilu-, kahvinkeitto- ja ruoanlaittotyö	Kyllä
Pianoviritys	Ei
Pihapuiden kaataminen tai oksien karsinta	Kyllä
Pihapuiden kaataminen uudisrakentamisen yhteydessä	Ei
Polttopuiden hakkuu ja kasaus piha-alueella	Kyllä
Puutarhan hoito, istutustyöt	Kyllä

Rikkaruohojen kitkentä	Kyllä
Robottiruohonleikkurin käyttökuntoon asennustyö asunnon tai vapaa-ajan asunnon pihassa.	Kyllä
Ruoanlaitto	Kyllä
Ruokatavaroiden ja muiden tavaroiden kotiinkuljetus	Ei
Ruohonleikkuu ja pensasaidan leikkaaminen	Kyllä
Silitys, pyykinpesu ja muu vaatteiden huolto kotona	Kyllä
Suunnittelutyö, kun se on vähäinen osa muuta, laajempaa vähennyksen oikeuttavaa työtä	Kyllä
Säleikaihtimien asennus	Kyllä
Tietokoneen asennus- ja opastustyö (myös muuton yhteydessä)	Kyllä
Tietokoneohjelmien asennus ja päivitys sekä ohjelmien ja tiedostojen virustarkistus	Kyllä
Tuholaisten torjunta asunnossa ja piha-alueella	Kyllä
Turvapalvelut palvelutalossa	Ei
Turva- ja vartiointipalvelut (esimerkiksi vartijan hälytyskäynti tai tyhjillään olevan asunnon tai vapaa-ajan asunnon tarkastuskäynti)	Ei
Tavanomaisen kotitalous-, hoiva- ja hoitotyön suorittamiseen liittyvien palvelumaksujen, laitteiden, tarvikkeiden, tavaroiden, kuljetus- ja matkakustannusten sekä matka-ajan kustannukset	Ei

Viherseinän korjaus-, huolto- ja ylläpitotyö sisältäen lehtien leikkaamisen, kellastuneiden lehtien poistamisen, kasvien tilanteen tarkastamisen, pölyjen pyyhinnän ja muut siistimistyöt	Kyllä
Asunnon tai vapaa-ajan asunnon kunnossapito- tai perusparannustyö	Oikeus vähennykseen
Kunnossapito- ja perusparannustyö (esimerkiksi sisäpintojen maalaus, tapetointi, lattiapintojen korjaus tai uusiminen, pesuhuoneen tai saunan remontointi, keittiökaappien asennus, keskuspölyimurin asennus)	Kyllä
Kunnossapito- ja perusparannustyöhön liittyvä valvojan työ	Kyllä
Asunnon tai rakennuksen uudisrakentaminen	Ei
Uudisrakentamiseen liittyvä täydennysrakentaminen sekä erilliset lisä- ja muutostyöt	Ei
Asunnon piha-alueella sijaitsevien erillisten katettujen rakennusten ja rakennelmien rakentaminen	Ei
Asunnon piha-alueella sijaitsevien erillisten katettujen rakennusten ja rakennelmien kunnossapito- ja perusparannustyö	Kyllä
Rakennuksen tai piha-alueella sijaitsevien erillisten katettujen rakennusten ja rakennelmien purkaminen kokonaan tai osittain	Ei
Asuntoa ja piha-aluetta täydentävien keveiden rakennelmien (patio, terassi, valokatos, laiturit) rakentaminen tai purkaminen	Kyllä
Asuntoon kuuluvan terassin tai pation lasitus siten, että tilaa ei samalla lämpöeristetä	Kyllä
Asunnon tai rakennuksen laajennustyö	Ei
Kylmätilan (ullakko tai kellari) ja varastotilan muuttaminen asuinkäyttöön	Ei

Asunnon osittainen uudistaminen siten, että tila säilyy edelleen asumiskäytössä (esimerkiksi kantavan seinän poistaminen, huonejärjestyksen muuttaminen, saunan rakentaminen huoneistoon)	Kyllä
Omakotitalon ulkokunnostus maalamalla	Kyllä
Omakotitalon antennin asennus ja huolto	Kyllä
Omakotitalon ulkoverhouksen uusiminen ja siihen liittyvä purkutyö	Kyllä
Asunnon remontointi tyhjillään, kun asunto otetaan remontin jälkeen välittömästi omaan käyttöön	Kyllä
Asunnon remontointi tyhjillään (myös jos kuolinpesän maksaa remontin), kun asuntoa ei oteta remontin jälkeen omaan käyttöön	Ei
Kuntotarkastukset, mittaukset ja tutkimukset	Ei
Kuntotarkastukset, jos vähäinen osa laajempaa vähennykseen oikeuttavaa kunnossapito- tai perusparannustyötä	Kyllä
Turvalukon asennustyö	Kyllä
Hälytys- ja turvajärjestelmien asennus- ja kunnossapitotyö	Kyllä
Hälytys- ja turvajärjestelmien palvelumaksut	Ei
Lämmityskattilan puhdistus ja hyötysuhdemittaus	Kyllä
Lämmityskattilan öljypolttimon huolto	Kyllä
Ilmanvaihtolaitteiden puhdistus, mittaus, säätäminen ja huolto	Kyllä

Nuohoustyö	Ei
Omakotitalon tai vapaa-ajan asunnon piha-alueella tapahtuvat vesijohtojen, jätevesijärjestelmän, sähköistyksen, valaistuksen ja tietoverkkojen kunnostus- ja perusparannustyöt	Kyllä
Piha-alueen laatoitus- asfaltointi- ja muut pinnoitustyöt	Kyllä
Piha-aidan rakentaminen ja kunnostus	Kyllä
Pora- tai muun kaivon rakentaminen piha-alueelle	Kyllä
Piha-alueen uudisrakentamistyöt	Ei
Pihatien rakentamiskustannukset piha-alueella	Kyllä
Piha-alueen ulkopuoliset työt (esimerkiksi rannan ruoppaus, tien rakentamistyöt tai johto-, kaapeli- ja putkityöt)	Ei
Sähkö- tai vesijohdon asentaminen vanhaan vapaa-ajan asuntoon	Kyllä
Liittymismaksut (sähkö-, vesi-, jätevesi, kaukolämpö- tai televerkkoon) omakotitalossa tai vapaa-ajan asunnossa siltä osin, kun maksu on välitöntä vastiketta kunnossapito- ja perusparannustyöstä piha-alueella	Kyllä
Liittymismaksut omakotitalossa tai vapaa-ajan asunnossa, kun asunnon korjaukseen on myönnetty avustusta	Ei
Jätevesijärjestelmän rakentaminen haja-asutusalueella	Kyllä
Lämmitysjärjestelmän uusiminen, parantaminen ja korjaaminen sekä tällaisen asentaminen ja vanhan purkaminen, jos lämmitystavan muutokseen ei ole myönnetty energia-avustusta.	Kyllä

Lämmitysjärjestelmän uusiminen, parantaminen ja korjaaminen sekä tällaisen asentaminen ja vanhan purkaminen, jos lämmitystavan muutokseen on myönnetty energia-avustusta.	Ei
Aurinko- ja maalämpöjärjestelmän sekä ilmalämpöpumpun asentaminen omakotitaloon tai vapaa-ajan asuntoon	Kyllä
Ilmalämpöpumpun huolto	Kyllä
Sähköauton akkujen lataamiseen tarkoitetun kotilatausaseman asennustyöt	Kyllä
Pellettivaraston rakennustyö	Kyllä
Kodin koneiden ja laitteiden (kylmäkalusteet, liesi, liesituuletin, pesukone) erillinen asennustyö	Ei
Kodin koneiden asennustyö, kun osana laajempaa vähennykseen oikeuttavaa kunnossapito- tai perusparannustyötä (esimerkiksi keittiöremontin yhteydessä)	Kyllä
Tieto- ja viestintätekniiikan laitteiden asennus- ja kunnossapitotyöt	Kyllä
Pihan yhteydessä olevan laiturin uusiminen, kunnossapito- ja perusparannustyö, niihin liittyvä kuntotarkastus sekä laiturin nostotyö	Kyllä
Uima-altaan, kylppääljun, kylpyammeen tai muun vastaavan altaan rakentaminen piha-alueelle	Ei
Kompostin rakentaminen	Ei
Osakkeenomistajan kunnossapitovastuulle asunto-osakeyhtiölain tai yhtiöjärjestyksen nojalla kuuluvat kunnossapito- ja perusparannustyöt	Kyllä

Asunto-osakeyhtiön kunnossapitovastuulle asunto-osakeyhtiölain, yhtiöjärjestyksen tai yhtiökokouksen päätöksen nojalla kuuluvat kunnossapito- ja perusparannustyöt	Ei
Asunnon portaikkoon asennettavan tuolihissin asennustyö	Kyllä
Asuinhuoneiston ja parvekkeen sisäosien kunnossapito- ja perusparannustyöt	Kyllä
Huoneiston parvekkeen lasitustyöt	Kyllä
Asuinhuoneiston- ja parvekkeen ulkopintojen kunnossapito- ja perusparannustyöt	Ei
Huoneiston lukkojen kunnossapito-, vaihto ja sarjoitustyöt	Ei
Ilmalämpöpumpun ja lautasantennin asentamistyö huoneiston ulkopuolelle tai parvekkeelle	Kyllä
Huoneiston rakenteet, eristeet ja perusjärjestelmät (lämmitys-, sähkö-, tiedonsiirto-, kaasu-, vesi-, viemäri-, ilmanvaihto- tms.)	Ei
Omilla osakkeilla hallitun autotallin/autokatoksen sisäpuolinen kunnossapito- ja perusparannustyö	Kyllä
Omilla osakkeilla hallitun autotallin/autokatoksen ulkopuolinen kunnossapito- ja perusparannustyö, kun kunnossapitovastuu siirretty yhtiöjärjestyksellä osakkaille	Kyllä
Asunto-osakehuoneiston piha-alueella tehtävät pation, terassin, valokatoksen, laiturin, aidan, pihalaatoituksen teettämisen ja kunnostustyöt sekä kukkien ja pensaiden istutustyöt	Kyllä
Asunto-osakehuoneiston piha-alueella olevan pation tai terassin lasitus siten, että tilaa ei samalla lämpöeristetä	Kyllä
Huoneistossa tehtävän kotitalousvähennykseen oikeuttavan kunnossapito- ja perusparannustyön valvontatyö	Kyllä

Asunnon tai vapaa-ajan asunnon kunnossapito- ja perusparannustyö siltä osin, kun työtä varten on saatu avustusta valtion, kunnan tai muun julkisyhteisön varoista	Ei
Asunto-osakeyhtiön saama avustus osakkeenomistajan vastuulla oleviin vähennyskelpoisiin kunnossapito- ja perusparannustöihin	Kyllä
Osakkeenomistajan vastuulle kuuluvat kunnossapito- ja perusparannustyöt, kun ne on maksettu asunto-osakeyhtiölle vastikkeina tai muina suorituksina	Ei
Vakuutusyhtiön korvaama osuus kunnossapito- ja perusparannustyöstä	Ei
Asbestikartoitus	Ei

Asiahakemisto

A

ajallinen vaikuttavuus, 55
alennettu kiinteistöverokanta, 14
alijäämähyvitys, 141
alle markkinahintainen asuminen, 85
andelshus, 76
arviointi, 56
asumisvero, 78
asunnon vapaaosa, 72, 74, 137, 203, 246
asuntoetu, 69
asuntotulo, 69, 75, 202, 204, 242
asuntotulon verovapaus, 243
asuntovelkojen korkovähennys, 133
asuntovähennys, 116, 117

B

bostadsrätt, 76, 110, 186
bruttomenetelmä, 60
byggnadsvärd, 76

C

common law, 24
Community Charge. *Ks. Poll Tax*
Council Tax, 78
Council Tax Benefit, 79
Council Tax Discount, 79
Council Tax Exemption, 79

D

de lege ferenda -tutkimus, 24
deskriptiivinen tutkimus, 26

E

effectiveness, 49, 62
efficacy. *Ks. vaikuttavuus*
elantomeno, 145
eläkkeensaajan hoitotuki, 16
ennakkoarviointi, 26
ennakoitavuus, 45
ensiasunnon käsite, 116
epäjatkuvuusperiaate, 232

ersättningsbostad, 110
etuus, 14
EU-oikeus, 36, 115, 174, 252
evaluointi. *Ks. arviointi*
ex ante -arviointi, 26, 56
ex post -arviointi, 26

F

fakturamodell, 184
fastighetsavgift, 76
fiskaalinen tavoite, 5
flerbostadshus. *Ks. hyreshus*
frame. *Ks. kehys*

G

goal-attainment model. *Ks. tavoitemalli*

H

haittavero, 14
hallinnollinen tehokkuus, 118
harkintaverotus, 69, 72
haushaltsnahe Dienstleistungen, 180
hedoninen vuokra, 205
hoitotuki, 16
horisontaalinen oikeudenmukaisuus, 36, 44
housing services tax. *Ks. council tax*
husavdrag, 184
hyreshus, 75
hyvinvointitappio, 50
hyvän verotuen edellytykset, 37, 219, 221, 225, 235, 254

I

idealistinen tutkimus, 26
inflaatiovoittojen verotuksen estäminen, 229
inkomstbasbelopp, 77, 78
institutionaalis-realistinen malli, 42

J

jakopoliittinen tavoite, 5, 36, 44
janamalli, 31
jatkuvuusperiaate, 113, 232

joustava lainsäädäntö, 23, 210
jälkiarviointi, 26, 228, 236, 259

K

kannustavuus. *Ks. vaikuttavuus*
kantavarallisuus, 65
kassaperiaate, 169
kehystäminen, kehys, 43
kiinteistöhallintapalveluiden oman käytön
verotus, 18
kiinteistöjen harkintaverotus. *Ks.*
harkintaverotus
kiinteistövero, 73, 74, 77, 204, 208, 242, 296
kiinteistöveron alennukset, 77, 79
kiinteistöveron huojennukset, 74, 246
kiinteistöverotuksen lykkäys, 74, 246
kodin verotuet, 1, 82
kohtuuhintainen asuminen, 84
kommunal fastighetsavgift, 76
kommunalskattelag, 76
kontinuitetsprincip. *Ks. jatkuvuusperiaate*
korkovähennys, 142
korotettu alijäämähyvyitys, 142, 241
korotettu kotitalousvähennys, 209, 259
kotitaloustuki, 210, 265
kotitalousvähennys, 145
kunnallinen harkintaverotus. *Ks.*
harkintaverotus
kunnallinen kiinteistövero. *Ks. kommunal*
fastighetsavgift
kustannus-hyötyanalyysi, 50
kustannus-hyötyanalyysi, 62
kustannustehokkuus, 48, 49, 226, 236, 255
kustannus-vaikuttavuusanalyysi, 54

L

laaja tulkinta, 106, 107
laajan tulon periaate, 242
laillisuusperiaate, 36
lain elinkaari, 30
lainsäädäntösykli. *Ks. lain elinkaari*
lainsäädäntötutkimus, 29
land value tax, 78
laskumalli, 187
lavea tulkinta. *Ks. laaja tulkinta*
law and economics -tutkimus, 24
legaliteettiperiaate, 36
lukkiutumisasiikutus, III, 89, 107, 197, 225, 227,
229, 236
luonnollinen vähennys, 145

lykkäys, 107, 109, 115, 197, 222, 225
lykkäyskorko, 113
lähdeteoria, 65

M

maksukykyisyyden periaate, 44, 68, 74
maksuperiaate, 172
menetetyn verotulon menetelmä, 59
menoekvivalenssimenetelmä, 60
monitorointi, 30, 56
määräaikaisuus, 52, 227, 236, 256

N

negatiivinen tulovero, 47
negatiivinen verotuki, 14
negative tax expenditure, 14
nettoasuntotulo. *Ks. asuntotulo*
nettoasuntovuokra, 203
nettomenetelmä, 59
nettotulo, 6, 7
nettovuokramenetelmä, 206
neutraali verotus, 5
normatiivinen tutkimus, 26
normi, 8, 27, 90, 109, 119, 134, 153, 184
normiverojärjestelmä, 1
normiveropohja, 6

O

objektivero, 66, 70, 78
ohjaava vero, 5
oikeudenmukaisuusperiaate, 44
oikeuspoliittinen tutkimus, 24
omaishoidontuki, 16
open-end spending, 53
opintotuen asumislisä, 16
outlay equivalence. *Ks.*
menoekvivalenssimenetelmä

P

pihapiiriperiaate, 166
poikkeussäännön tulkinta, 106, 107, 122, 131,
133, 171, 189, 223, 224
policy cycle. *Ks. lain elinkaari*
polkuriippuvuus, 42
Poll Tax, 78
positiivinen tutkimus, 26
positiivinen ulkoisasiikutus, 82

potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmä, 60
 premilinär skattereduktion, 188
 primaarioikeus, 36
 primäärioikeus, 252

R

Ramseyn sääntö, 50
 rationaalinen päätöksenteko, 42
 realisointiperiaate, 232
 realisoitumisperiaate, 232
 realistinen tutkimus, 26
 relevance. *Ks. tarkoituksenmukaisuus*
 relevanssi. *Ks. tarkoituksenmukaisuus*
 revenue foregone. *Ks. menetetyin verotulon menetelmä*
 revenue gain. *Ks. potentiaalisen verotulon lisäyksen menetelmä*
 ROT-arbete, 181
 RUT-arbete, 181

S

sales tax, 66
 satunnainen myyntivoitto, 91
 schablonintäkt, 113
 sekundaarioikeus, johdettu oikeus, 36
 sisällöllinen vaikuttavuus, 55
 skattereduktion för hushållsarbete, 184
 skattesanktion. *Ks. verosanktio*
 slutlig skattereduktion, 188
 småhus, 75
 sosiaalinen asuntotuotanto. *ks. alle markkinahintainen asuminen*
 sotilasavustuksen asumisavustus, 16
 spärrbelopp, 77
 statlig fastighetsskatt, XIV, 284
 status quo -harha, 55
 sunset clause, 53
 suora tuki, 14
 suppea tulkinta, 106, 107, 133
 säädännäisformaali tulokäsité, 65

T

tarkoituksenmukaisuus, 48, 62, 226, 236, 255
 tasapuolisuusperiaate, 36
 tavoitemalli, 62, 64, 196, 202, 218

tavoitteenasettelu, 23, 33, 43, 246, 265
 tax sanction, tax penalty, 14
 taxeringsvärd, 77
 tehokkuustappio, 50
 terveysvero, 14, 28
 tuen valikoivuus, 39
 tuotto prosenttijärjestelmä, 70, 202

U

uppskov. *Ks. lykkäys*
 upside down -vaikutus, 46
 ursprungsbostad, 110

V,W

vaikuttavuus, 54, 55, 227, 236, 256
 valtiollinen kiinteistövero. *Ks. statlig fastighetsskatt*
 varainsiirtovero, 79
 varainverotus, 66
 varallisuudenlisäysteoria, 65
 verokannustin, 6
 veroluotto, 114
 veromeno, 6
 veropoliittinen syrjäytymisvaikutus, 47
 veropoliitikka, 23
 verosanktio, 14, 78
 verotuen tavoite, 41
 verotuki, 5, 14
 verotukiedellytykset. *Ks. hyvän verotuen edellytykset*
 verotukien laskenta, 59
 verotuksen jakaantumismnormi, 68
 verotuksen kohdistuminen, 45, 226, 235, 254
 verotuksen reaaliaikaisuus, 108, 187, 191, 193
 verotuksen symmetrisyys, 134
 verotuksen tavoite, 88, 107, 116, 133, 144, 181, 225, 235, 254
 verotuksen tehokkuus, 48
 verotusarvomenetelmä, 206
 vertaisvuokraus, 94
 vertikaalinen oikeudenmukaisuus, 36, 44
 vuokrakuluvähennys, 70

Y

yhdenvertaisuusperiaate, 36, 147, 164