



OULUN YLIOPISTO  
UNIVERSITY of OULU

OULUN YLIOPISTON KAUPPAKORKEAKOULU

**Aku Välilä**

**HAITTAVEROTUKSEN KEHITYS JA MERKITYS SUOMEN VEROJÄRJESTELMÄSSÄ**

Kandidaatintutkielma

Taloustieteet

Toukokuu 2017

## SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>HAITTAVEROTUS</b> .....	<b>6</b>
2.1	Ulkoisvaikutukset ja haittaverotuksen perusta.....	6
2.2	Pareto-optimalisuus .....	9
2.3	Hintajousto.....	10
2.4	Poliittinen näkökulma.....	12
<b>3</b>	<b>HAITTAVEROTUKSEN RAKENNE</b> .....	<b>13</b>
3.1	Eri haittaverot .....	13
3.2	Haittaverokertymän muodostuminen .....	15
<b>4</b>	<b>HAITTAVEROTUKSEN MERKITYS</b> .....	<b>18</b>
4.1	Kulutusverotus .....	18
4.2	Haittaverotuksen suhde bruttokansantuotteeseen.....	18
4.3	Vertailu muiden maiden verojärjestelmiin.....	21
<b>5</b>	<b>TULEVAISUUDENNÄKYMÄT</b> .....	<b>24</b>
<b>6</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>26</b>
	<b>LÄHTEET</b> .....	<b>28</b>

## **KUVIOT:**

**Kuvio 1: Negatiivinen ulkoisvaikutus rajakustannuksissa.....7**

**Kuvio 2: Negatiivinen ulkoisvaikutus rajahyödyissä.....7**

**Kuvio 3: Suomalaisen haittaverotuksen jakautuminen vuosina 1990-2015.....15**

**Kuvio 4: Suomalaisen haittaverotuksen osuus BKT:sta vuosina 1990-2015.....19**

**Kuvio 5: Haittaverotulon osuus Suomen vuositulosta vuosina 2002-2015.....20**

**Kuvio 6: Haittaverotuksen suhde bruttokansantuotteeseen eri valtioissa.....22**

## **KAAVIOT:**

**Kaavio 1: Kysynnän hintajousto.....11**

## 1 JOHDANTO

Haittaverotus on noussut entistä aktiivisemmin käytetyksi käsitteeksi julkisessa verokeskustelussa tämän vuosituhannen puolella. Haittaverotus keskittyy puhtaasti verottamaan tavaroita ja palveluita, joiden valmistaminen tai käyttäminen aiheuttaa haittoja valmistajan ja kuluttajan lisäksi ulkopuolisille, kolmansille tahoille. Haittaverotus kohdistuu usein ympäristölle ja terveydelle haittaa aiheuttaviin tuotteisiin ja palveluihin. 2000-luvun aikana ympäristötietoisuus, kestävä kehitys sekä hyvinvoinnin seuraaminen ovat nousseet entistä suuremmiksi trendeiksi, ja samalla myös haittaverotus on noussut tärkeäksi aiheeksi. Tämän lisäksi vuonna 2008 alkanut talouden taantuma sekä valtion nopea velkaantuminen ovat nostaneet veronkorotukset muutenkin suurenuslasin alle, sillä valtion tulisi joillain keinoin pyrkiä tasapainottamaan talouttaan.

Verotuksen uudistaminen ja verojärjestelmän muokkaaminen ovat jatkuvasti esillä julkisessa keskustelussa sekä mediassa pääosin erilaisten poliittisten näkökulmien takia. Tällä hetkellä pinnalla ovat varsinkin ansiotulojen verotuksen kevennykset sekä muutenkin työn verotuksen laskupaineet. Valtiolla ei kuitenkaan ole varaa puhtaasti vain laskea verotasoa ja siten pienentää verokertymää, vaan menetetyt verotulot on paikattava joillakin muilla keinoilla. Julkisessa keskustelussa on paljon pohdittu suuntausta kohti kulutusverotusta eli arvonlisäverojen sekä haittaverojen nostoa. Mikäli tämänkaltaiset spekulatiot ja arviot tulevat toteutumaan, on niillä suora vaikutus haittaverosteisiin Suomessa.

Kandidaatintutkielmassa etsitään vastausta seuraaviin kysymyksiin:

*Miten haittaverotus on kehittynyt Suomessa 1990-luvulta nykypäivään?*

*Mikä on haittaverotuksen kokonaismerkitys Suomen verojärjestelmässä?*

Tutkielmassa perehdytään tarkemmin suomalaiseen verojärjestelmään haittaverotuksen näkökulmasta. Kulutusverotus Suomessa on suurilta osin pohjautunut arvonlisäverotukseen, joka muodostaakin noin 64 %:a valtion kulutusverotuloista (Tilastokeskus 2016). Tarkoitus on selvittää haittaverotuksen

osuutta kulutusveroista, sen kehitystä Suomen verotuksen lähihistoriassa ja pohtia haittaverotuksen merkitystä Suomen verotuloille. Suomalaisen haittaverotuksen lisäksi tavoitteena on etsiä mahdollisia kansainvälisiä trendejä ja selvittää noudattaako Suomen verojärjestelmän kehitys maailmalla vallitsevia verotrendejä. Lisäksi tutkielmassa on tarkoitus arvioida ja spekuloida Suomen haittaverotuksen muutosta lähitulevaisuudessa historiallisen kehityksen ja tämänhetkisen poliittisen keskustelun pohjalta.

Tutkielman teoreettisen taustoituksen pohjana toimii Alfred Pigoun tutkimukset negatiivisista ulkoisvaikutuksista sekä Matti Pohjolan kirjoittama Taloustieteen oppikirja, jossa avataan markkinoiden reagointia edellä mainittuihin ulkoisvaikutuksiin. Verotutkimuksen pohjana toimivat Tilastokeskuksen, OECD:n ja Valtiokonttorin laatimat ja toimittamat vuosittaiset aineistot, joiden avulla haittaverotuksen tutkimus mahdollistuu. Valtion verotulot sekä apuna käytetyt bruttokansantuotteen aineistot luovat pohjan haittaverotuksen kehityksen ja sen merkityksen analysoimiseen. Lisäksi tärkeinä lähteinä on mainittava Suomen eri verolait, jotka ovat perusta koko verotuksen rakenteelle.

Tutkielman aihe on kokonaisuudessaan laaja ja pitää sisällään monia eri näkökulmia. Tämän vuoksi tutkielman aihetta ja käsittelynäkökulmaa on rajattu ja työssä on keskitytty tarkastelemaan aihetta taloustieteen tutkimusalueen näkökulmasta. Muut näkökulmat, kuten kansanterveydelliset ja ympäristölliset merkitykset, on pyritty jättämään lähinnä maininnan tasolle.

Verotutkimuksen suurin haaste on jatkuvuuden puute ja ennustettavuuden vaikeus, sillä verojärjestelmä pohjautuu eduskunnan päätännän alle. Suomen verojärjestelmä muuttuu jatkuvasti, poliittinen päätäntä ei ole jatkuvaa ja nopeat muutokset verotuksessa eivät ole tavattomia. Tästä syystä suomalaisen verojärjestelmän perusteet eli verolait, julkaistaan kaksi kertaa vuodessa. (Tolvanen 2016.) Verolait-kirjojen myötä on helppo tutustua suomalaisen verojärjestelmän rakenteeseen sekä jatkuvasti muuttuviin säädöksiin. Suomalaista verojärjestelmää tutkitaan ja arvioidaan jatkuvasti ja pyritään löytämään optimaalisia veroasteita ja etsimään mahdollisimman tehokkaita verotuksen keinoja (Myrsky 2013:3-5).

## 2 HAITTAVEROTUS

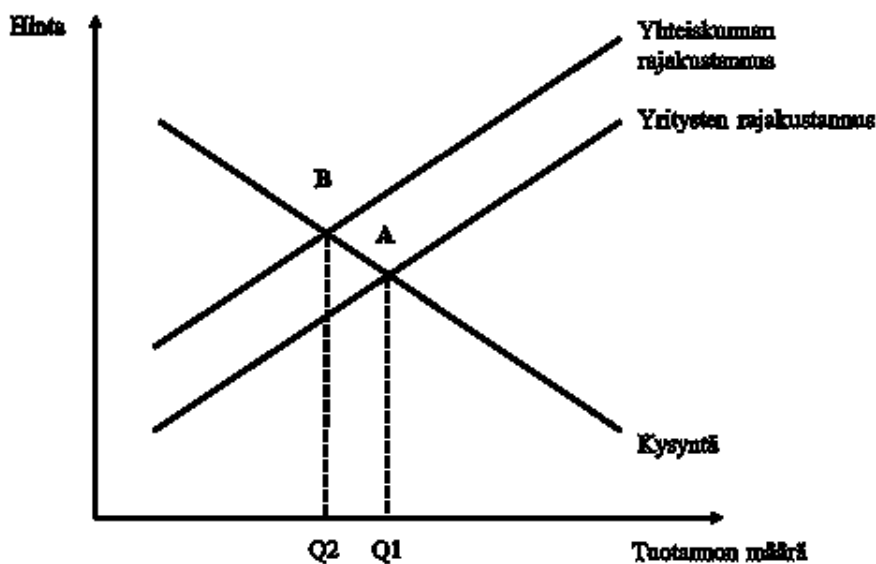
### 2.1 Ulkoisvaikutukset ja haittaverotuksen perusta

Täydellisillä markkinoilla, jossa jokainen kuluttaja voi valita kysyntänsä sekä jokainen yritys tarjontansa, vallitsee tilanne, jossa sekä kuluttajan että yhteiskunnan rajahyödyt ja yritysten että yhteiskunnan rajakustannukset vastaavat toisiaan. Rajahyödyillä tarkoitetaan kuluttajan saamaa hyödyn lisäystä yhdestä tuotteen tai palvelun lisäyksiköstä. Rajakustannuksilla puolestaan tarkoitetaan yhden lisäyksikön tuottamisesta aiheutunutta lisäkustannusta. (Pohjola 2012: 111-115.) Täydellisillä markkinoilla tuotteen hinta kuvastaa täydellisesti kysynnän ja tarjonnan suhdetta ja hinta asettuu rajahyötyjen ja -kustannusten leikkauspisteeseen. Täydellisen markkinan malli toteutuu kuitenkin todellisessa maailmassa hyvin harvassa tilanteessa. Lakiasetukset, verotus, informaation asymmetrinen jako ja monopolimarkkinat ovat esimerkkejä tekijöistä, jotka rikkovat täydellisen kilpailun ehtoja ja siten estävät täydellisen kilpailun markkinoilla. (Dixon 1990.)

Tutkielmassa keskitytään negatiivisten ulkoishaittojen aiheuttamaan rajahyötyjen ja rajakustannusten eroon ja vielä tarkemmin siihen, miten eroa pyritään kaventamaan yhteiskunnan toimesta. Negatiiviset ulkoishaitat ovat tilanteita, joissa yhteiskunnan rajakustannus on suurempi kuin yritysten kokema rajakustannus tai tilanteita, joissa kuluttajien kokema rajahyöty on suurempi kuin yhteiskunnan rajahyöty. (Pohjola 2012: 111-115.) Nämä kaksi tilannetta on esitetty kuvioissa 1 ja 2 teorian ymmärtämisen helpottamiseksi.

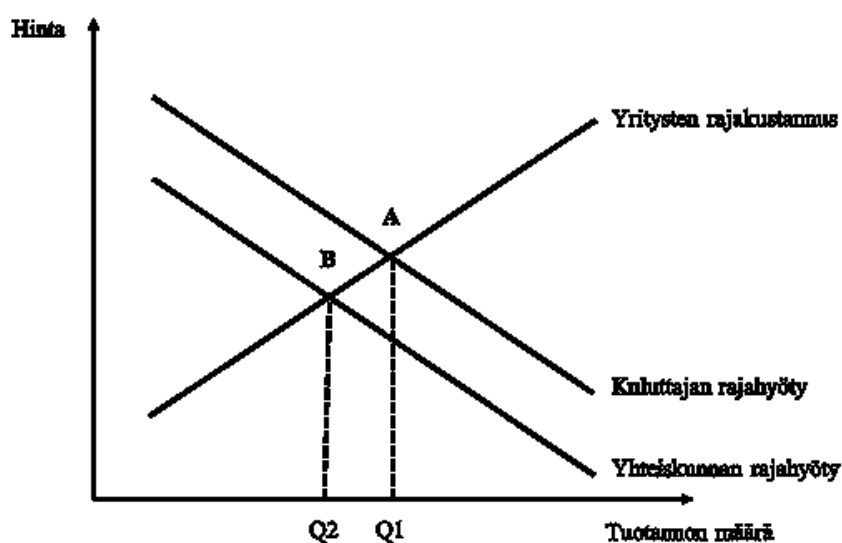
Kuviossa 1 on esitetty tilanne, jossa negatiivisen ulkoisvaikutuksen seurauksena yhteiskunnan kokema rajakustannus on suurempi kuin yrityksille aiheutuva rajakustannus. Pisteessä A sijaitsee kysynnän ja tarjonnan muodostama markkinahinta, ja pisteessä Q1 sillä hinnalla tuotettu määrä. Negatiivisen ulkoisvaikutuksen seurauksena yhteiskunnan rajakustannus on noussut, ja siten yhteiskunnalle optimaalinen hinta nousee pisteeseen B. Mikäli hinta nousisi pisteeseen B, laskisi tuotantomäärä kysynnän laskun takia pisteeseen Q2. (Pohjola 2012: 111-113.) Helpoin tapa hahmottaa negatiivinen ulkoisvaikutus on esimerkin avulla. Autotie sijaitsee asutusalueen vieressä. Autojen käytöstä aiheutuu meluhaittoja asutusalueella

oleville ihmisille. Yhteiskunnan, tässä tapauksessa kunnan, on rakennettava melu-este tien ja asutuksen väliin kaitsemaan meluhaittoja. Tästä aiheutuneet kustannukset nostavat yhteiskunnan kokemaan rajakustannusta autoiluun.



Kuvio 1: Negatiivinen ulkoisvaikutus rajakustannuksissa (mukailleen Pohjola 2012: 112).

Kuviossa 2 on esitetty negatiivisten ulkoisvaikutusten aiheuttama muutos yhteiskunnan ja kuluttajan rajahyötyjen välillä. Täydellisen markkinan tilanteessa kuluttajien rajahyöty (kysyntä) sekä yritysten ja yhteiskunnan rajakustannukset (tarjonta) kohtaavat pisteessä A, ja tuotannon määrä muodostuu pisteeseen Q1.



Kuvio 2. Negatiiviset ulkoisvaikutukset rajahyödyissä (mukailleen Pohjola 2012: 113).

Negatiivisen ulkoisvaikutuksen johdosta yhteiskunnan kokema rajahyöty muodostuu kuitenkin pienemmäksi kuin kuluttajien. Tämän seurauksena yhteiskunnan optimaalinen tuotanto siirtyy pisteeseen Q2 eli yhteiskunnan kannalta kysyntä on matalampi ja siten tuotantoa pitäisi vähentää. (Pohjola 2012: 113-115.) Esimerkki tämänkaltaisesta kulutuksen negatiivisesta ulkoisvaikutuksesta on tupakointi. Yksityiselle kuluttajalle se tuottaa tietyn määrän hyötyä, mutta yhteiskunnan näkökulmasta tupakointi ei ole niin hyödyttävää.

Haittaverot, toiselta nimeltään Pigoun verot, ovat yksityisille kuluttajille tai yrityksille suunnattuja veroja, joiden tarkoitus on korjata markkinatoiminnasta aiheutuneiden negatiivisten ulkoishaittojen vaikutuksia markkinatasapainoon. Englantilaisen ekonomistin Arthur C. Pigoun mukaan nimetyn veron tarkoitus on korjata edellä esitettyjä markkinoiden häiriöitä yhteiskunnan edun mukaisiksi. Yhteiskunnan rajakustannusten ollessa korkeammalla kuin yritysten julkisen vallan tehtävänä on asettaa jonkinlainen maksu tai vero, jolla kustannukset vastaisivat toisiaan. (Pigou 1932: 123-131.) Lisäksi haittaverotuksella pyritään vähentämään aktiviteetteja, joista syntyy menoja toiminnan ulkopuolisille tekijöille kuten valtiolle tai muille markkinatoiminnan ulkopuolella oleville yksityishenkilöille tai yrityksille (Kaldari & Masini 2011).

Yksinkertainen esimerkki haittaverosta on hiilidioksidipäästöjen verotus, jossa yrityksiä sekä yksityisiä henkilöitä verotetaan päästöjen aiheuttamisesta. Hiilidioksidipäästöt aiheuttavat ympäristölle haittoja, jotka puolestaan lisäävät kustannuksia valtiolle ja muille markkinatoiminnan ulkopuolisille henkilöille terveysmenoina. Päästöverotuksessa tämänkaltaisen toiminnan tuottajilta sekä kuluttajilta pyritään saamaan aiheutuneet negatiiviset ulkoishaitat ja kustannukset takaisin verottamalla toimintaa. Näin ollen haittaverotus pyrkii olemaan kannustin tuottajille, jotta heidän toiminnastaan aiheutuisi vähemmän ulkoishaittoja, ja kuluttajille, jotta he käyttäisivät ulkoishaittoja aiheuttavia tuotteita ja palveluita vähemmän. (Pigou 1932, Sandmo 1975.)

Yksi haittaverotuksen ongelmista liittyy verotulojen jakoon. Kun haittaverottamisen perusajatuksena on korjata haitallisen toiminnan ulkopuolisille aiheutuneita kustannuksia, kuten terveys- ja päästökustannuksia, on verotulojen jakaminen oikealla



tavalla myös yksi pääkysymyksistä. (Sandmo 1975.) Mikäli valtio kerää tietyllä haittaverolla, kuten ratamaksulla, tietyn määrän verotuloa, pitäisi sitä verotuloa vastaava summa sijoittaa kokonaisuudessaan kattamaan radankäytöstä aiheutuneita kustannuksia.

## 2.2 Pareto-optimalisuus

Haittaverotuksen edellä mainittu toimintaperiaate on se, että markkinatoiminnasta aiheutuneiden ulkoishaittojen kustannukset katettaisiin haittaverotuksella täysin. Mikäli saavutetaan täydellinen vastaavuus, eli ulkoishaittojen kustannukset vastaavat täysin verotuksella kerättävää verotuloa, muodostuu verosta pareto-optimaalinen. (Caldari & Masini 2011.) Pareto-optimaalisuuden tavoittelu on erittäin vaikeaa, sillä ulkoishaittojen mittaaminen on haastava tehtävä (Fredriksson & Mamun 2008). Tämä on helppo hahmottaa esimerkin avulla. Tupakointi aiheuttaa terveyshaittoja sekä aktiiviselle tupakoijalle että passiivisesti lähistöllä oleville ihmisille. Miten suurta osaa tupakoimattomien ihmisten keuhkosityöistä tai muista terveyshaitoista voidaan osoittaa tupakoitsijoiden aiheuttamaksi? Miten tupakoinnista aiheutuneiden ulkoishaittojen terveystkustannukset voidaan määrittää niin, että tupakkavero vastaisi verotuloiltaan täysin ulkoishaittojen aiheuttamia kustannuksia. Yleensä ulkoishaittojen aiheuttamia kustannuksia on lähes mahdoton määrittää ja useinkaan haittaverotuksella kerätyt verotulot eivät vastaa aiheutuneita kustannuksia.

Agner Sandmo on todennut haittaverojen optimaalisen arvon vastaavan niistä aiheutuvien ulkoishaittojen aiheuttamaa ”sosiaalista iskuja”, jolla hän tarkoittaa juurikin ulkoishaitoista seuraavia kustannuksia. Tähän oletukseen Sandmo on itsekin todennut, että teorian toteutuminen vaatisi valtion toimimista puhtaana haittaveron välittäjänä sekä haittaverotuksen irrottautumista muista veroista kuten arvonlisäveron yhteydestä. Haittaveroja ei kuitenkaan voi ajatella yksinäisinä, muusta verojärjestelmästä irrallisina osina. (Sandmo 1975.) Tällainen skenaario ei todellisessa maailmassa ole mahdollinen, sillä valtion toiminta ei perustu puhtaaseen tulonsiirtoon, vaan on otettava paljon enemmän tehtäviä ja riippuvuussuhteita huomioon. Lisäksi verotuksessa haittaverot ovat yleisesti valmisteveroja tietyille tuotteille, joita verotetaan myös normaalin arvonlisäverotuksen mukaan. Suomesta voidaan nostaa esimerkkinä tupakan verotus: kuuden euron hintaisesta tupakka-askista noin 1,15

euroa on arvonlisäveroa ja noin 3,78 euroa varsinaista tupakkaveroa vuonna 2015 (Savolainen 2015).

Pareto-optimaalisuuden tavoittelu verotuksessa on kuitenkin talouden näkökulmasta olennainen osa, sillä mitä lähempänä ulkoishaitoista aiheutuneet kustannukset ovat verotuottoja sitä pienempi on verotuksen aiheuttama hyvinvointitappio. Hyvinvointitappiolla tarkoitetaan tuotteen tai palvelun tuottajan sekä sen kuluttajan menettämää tuloa, joka ei palaudu edes julkisina palveluina. Tämä verokiila vähentää tuotteiden kysyntää, sillä hinnat nousevat ja aiheuttavat vaihdannan hiipumista. Optimaalisessa veroasteessa verokiila on mahdollisimman pieni, ja haittavaikutukset talouteen ovat pienet. (Eerola, Lyytikäinen, Rauhanen & Saarimaa 2013.)

Pareto-optimaalisen veroasteen ja -taakan löytäminen on erittäin vaikeaa, sillä muuttujia on paljon eikä kaikkia verotuksen vaikutuksia edes voida mitata tarkasti (Brito ym. 1990). Suomessa pareto-optimaalisuuden tavoittelu, hieman haittaverosta riippuen, ei ole ollut verotutkimuksen tärkein osa-alue. Vaikka dataa ulkoishaitoista on tiedossa melko paljon, Suomessa haittaverotus on lähinnä keskittynyt paikkaamaan valtion kassaa. Esimerkkinä tupakkavero, jota on tasaisesti nostettu 1990-luvulta eteenpäin, vaikka samalla aikavälillä tupakoivien, yli 18-vuotiaiden suomalaisten osuus, on laskenut yli 5 %:a. Tupakkaverotuksella kerätty verosaalis on kasvanut, vaikka pienempi osa suomalaisista aiheuttaa tupakoinnin seurauksena valtiolle kustannuksia. Täydellistä pareto-optimaalista veroa ei esimerkiksi tupakointiin voida edes luoda, mutta sen näkökulmasta ei tulot sekä kustannukset ole 2000-luvulla lähentyneet, vaan pikemminkin kasvattaneet eroaan. (Helakorpi ym. 2012.)

### **2.3 Hintajousto**

Kysynnän hintajoustolla tarkoitetaan taloustieteessä suuretta, joka kuvaa suhteellisen hinnan muutoksen aiheuttamaa suhteellista muutosta kysytyssä määrässä. Seuraavassa kaavassa on esitetty kysynnän hintajouston kaava, jossa  $X$  kuvaa kysynnän suhteellista muutosta, ja  $P$  hinnan suhteellista muutosta. (Pohjola 2012: 57-59.)

$$e = \frac{(X_1 - X_0)/\bar{X}}{(P_1 - P_0)\bar{P}}$$

Kysynnän hintajouaston tarkoituksena on selvittää, miten tuotteiden tai palveluiden kysyntä reagoi hinnanmuutoksiin. Hintajouaston itseisarvon avulla voidaan arvioida ja vertailla, miten eri tuotteet ja palvelut reagoivat hinnanmuutoksiin. Seuraavaksi on esitelty kysynnän hintajouosten eri luokat:

$e = 0$ , täydellinen joustamattomuus: hinnan muutos ei vaikuta kysyntään

$e < 1$ , joustamaton: kysynnän muutos on suhteessa pienempi kuin hinnan

$e = 1$ , yksikköjoustava: hinnan muutos muuttaa kysyntää saman verran

$e > 1$ , joustava: kysynnän muutos on suhteessa suurempi kuin hinnan

$e = \infty$ , täydellinen joustavuus: pienikin muutos hinnassa pudottaa kysynnän nolleen

Verotuksen näkökulmasta hintajouosten tutkiminen on tärkeää, sillä verotus vaikuttaa suoraan tuotteiden ja palveluiden hintoihin. Hintajoustoihin perehtymällä valtio pystyy keskittämään verotusta tuotteisiin, joiden hintajousto olisi mahdollisimman lähellä nolaa. Näin hinnankorotukset eivät laskisi kysyntää suhteessa paljoa, ja mahdollinen kokonaisverotulojen lasku voitaisiin välttää. (Anderson 1997.) Tätä on hyvä avata esimerkillä: Alkoholitölkkin hinta on 1 €, josta 0,5 € on valmisteveroa. Veroa korotetaan 0,1 €. Kysytty määrä on alkuperäisellä hinnalla 20 kappaletta ja hinnankorotuksen jälkeen se on 19 kappaletta. Kaavalla laskettuna alkoholitölkkin hintajousto on noin 0,54 eli se on joustamatonta. Valmisteveron määrä nousee 10 eurosta 11,40 euroon. Näin ollen verotuksen kiristäminen on tässä tapauksessa järkevää.

Haittaverotus pyrkii keskittymään tuotteisiin, joiden hintajousto on mahdollisimman pieni. Autoilu, päihteet ja energiankäyttö ovat kaikki sellaisia kohteita, joille ei ole tarjolla suoria, järkeviä substituutteja eli vaihtoehtoja. Näiden tuotteiden hintajousto on alle 1 eli hinnan nosto vähentää kysyntää suhteessa

vähemmän. Osalla haittaverotuksen alla olevista tuotteista hintajousto on hyvinkin lähellä nollaa eli hinnanmuutokset eivät juurikaan vaikuta kysyntään. Näiden tuotteiden verottaminen on siis kannattavaa. (Anderson 1997.)

## 2.4 Poliittinen näkökulma

Verojärjestelmä pohjautuu kokonaisuudessaan Verolakiin, jonka Suomessa määrittelee eduskunta. Eduskunnan valinta suoritetaan neljän vuoden välein, joten olosuhteet veropolitiikan taustalla muuttuvat usein ja siitä johtuen verojärjestelmän muokkaaminen on jatkuvaa, koska eri puolueiden tavoitteet ja ajamat asiat usein heijastuvat verojärjestelmän rakenteissa. Vaikka Suomessa verojärjestelmän muutokset eivät useinkaan ole radikaaleja, on eduskunnan voimasuhteiden muutoksella aina mahdollisuus vaikuttaa verojärjestelmään.

Epävarmuus verojärjestelmän jatkuvuudessa pakottaa tutkijat ja analyytikot seuraamaan poliittista kehitystä tarkasti. Peruskysymykset kuten ansiotulo- ja kulutusverotuksen suhteet ja verotaakan koko vaikuttavat syvästi niin valtion toimintaan kuin muuhunkin yleiseen talouden toimintaan. Verotuksen suunnittelu sekä optimaalisten veroasteiden tutkiminen ovat sitä vaikeampia toteuttaa, mitä enemmän poliittisissa olosuhteissa tapahtuu muutoksia. (Niskakangas 2011.)

Koko verojärjestelmän ollessa poliittisen päätännän alla myös haittaverotuksen asema riippuu paljon eduskunnan koostumuksesta ja tavoitteista. Haittaverotus on Suomessa ja muuallakin maailmassa sinänsä erityisessä asemassa, koska liki puolueesta ja poliittisesta taustasta riippumatta haittaverojen korotuksia ja ylläpitoa ei vastusteta ainakaan suurissa määrin. Tähän osittaisena syynä voidaan pitää juuri haittaverotuksen kohteina olevat ympäristölle ja/tai terveydelle haitalliset tuotteet, joiden verotusta myös äänestäjät pitävät arvossa. (Niskakangas 2011.)

### 3 HAITTAVEROTUKSEN RAKENNE

#### 3.1 Eri haittaverot

Suomen verojärjestelmä ei virallisesti tunnista sanaa haittavero eli virallisia haittaveroiksi lueteltavia veroja ei ole olemassa. Haittaverotus käsitteenä on kuitenkin melko universaali ja siihen kategoriaan voidaan Suomen verotuksesta löytää monia eri veroja ja veroluokkia. Tässä tutkielmassa haittaverotukseen on pyritty rajaamaan veroja, joiden taustalta voidaan melko helpostikin tunnistaa haittaverotukselle tyypillisiä ominaisuuksia. Rajaaminen haittaverojen ja muiden verojen välillä on haastava ja lähes subjektiivinen työ, sillä lähes jokaisesta eri veroluokasta ja -tyypistä voidaan tulkita löytyvän haittaverotukselle tyypillisiä ja ominaisia piirteitä kuten ympäristölle haittaa aiheuttavaa aktiviteettia tai muita ulkoisvaikutuksia aikaansaavaa toimintaa.

Haittaverotus on virallisen asemansa puutteesta huolimatta noussut viime aikoina aivan verokeskustelun terävimpään kärkeen. Poliitikot sekä muut verotuksen alan tutkijat ja analyytikot ovat ottaneet kantaa siihen, mitä veroja pitäisi kiristää ja löyhentää tulevaisuudessa, ja useimmiten veronkiristyksistä puhuttaessa haittaverot nousevat ensimmäisenä esiin.

Helpoimmin haittaveroihin voidaan suomalaisesta verojärjestelmästä sijoittaa valmisteverot, joita kannetaan erilaisista hyödykkeistä, kun ne luovutetaan kulutukseen. Valmisteverot voidaan Suomessa jakaa karkeasti kahtia: yhdenmukaistetut sekä kansalliset valmisteverot. Yhdenmukaistetuilla veroilla tarkoitetaan Euroopan Unionin alueella käytössä olevia yleisiä valmisteveroja, joille on säädetty tietty minimitaso, joka jokaisen Euroopan Unionin jäsenvaltion on täytettävä verotuksessaan. Yhdenmukaistettuja valmisteveroja ovat tupakka-, alkoholi-, polttoaine- sekä sähkövero. Viimeisimmät kaksi yhdistetään tilastoissa useimmiten energiaveroksi. Kansallisia valmisteveroja kannetaan valtion oman lainsäädännön pohjalta, ja Suomessa kansallisia valmisteveroja ovat virvoitusjuoma-, juomapakkaus-, jäte- sekä öljyjätevero. (ValmisteVL 182/2010.)

Valmisteverot ovat hyödykkeeseen sidottuja eli valmisteveron määrä määräytyy asetuksessa tai laissa määritettyjen osuuksien tai kiinteiden määrien mukaan. Lopullinen määrä muodostuukin tietysti siten hyödykkeen loppuhinnan ja/tai määrän perusteella. Valmisteverovelvollisia ovat sellaiset yritykset, jotka valmistavat tai maahantuovat hyödykkeitä, joille on asetettu valmistevero. Yritykset siirtävät valmisteveron hintoihinsa, jolloin lopullinen verorasitus siirtyy kuluttajalle. (Verohallinto 2017.)

Haittaveroiksi voidaan valmisteverojen lisäksi lukea myös monia muita veroja, joiden taustalla voidaan nähdä niin terveydellisiä, sosiaalisia kuin ympäristöllisiäkin syitä valtiontaloudellisen tasapainotuksen lisänä. Muita haittaveroiksi luettavia veroja valmisteveron ohella ovat auto-, ajoneuvo-, varainsiirto-, arpajais- ja jätevero. Lisäksi veronluonteisista maksuista ratavero sekä öljyjättemaksu ovat ominaisuuksiltaan sekä tarkoitusperältään haittaverotusta vastaavia, joten ne luetaan myös osaksi suomalaista haittaverotusta. (Verohallinto 2017.)



Kuvio 3 kuvaa suomalaisen haittaverotuksen kehitystä ja jakautumista vuoden 1990 ja 2015 välillä. Taulukon tarkoitus on selventää, miten eri veroja on kehitetty ja miten niiden painoarvot ovat muuttuneet viimeisen 25 vuoden aikana. Kuvio perustuu Tilastokeskuksen sekä Valtiokonttorien tilastoihin eri vuosina Suomessa kannettuihin veroihin, joiden osuudet kokonaishaittaverotuksesta on esitetty kuviossa.

Haittaverotuksen suurin yksittäinen osuus kertyy polttoaineverotuksesta. Polttoaineveroihin on laskettu mukaan myös sähköstä maksettava verotus, sillä taulukoissa ja erittelyissä polttoaineverot sekä sähkön verotus on usein yhdistetty energiaverotuksen alle. Vuosina 1993 ja 1994 sähköstä kannettiin erillistä sähköveroa, mutta hallituksen esityksestä energianverotuksen selkeyttämiseksi sähköverosta luovuttiin erillisenä nimikkeenä. (HE 89/1993.) Selkeän taulukoinnin nimeämisen vuoksi polttoaineveroa on käytetty yhteisenä nimittäjänä. Vuonna 2015 polttoaineverotuksella kerättiin 44 %:a koko haittaverotuksesta. Polttoaineet ovat valtiontaloudelle tärkeä tulonlähde, sillä polttoaineverotuksella vuonna 2015 kerätty noin 4,3 miljardin euron tulo muodostaa 8,1 %:a koko vuoden 2015 valtion keräämistä tuloista (Tilastokeskus 2016). Polttoaineen verottaminen on myös ympäristöllisistä syistä järkevää, sillä polttoaineen verottamisen voidaan ajatella hieman rajoittavan haittoja, joita polttoaineiden käyttö aiheuttaa. Polttoaineverotuksen kehityskaari on myös huomioitava asia taulukosta, sillä sen osuus on 25 vuoden ajanjaksolla kasvanut noin 19 %-yksikköä.

Ajoneuvojen verotus muodostaa noin 20 %:a haittaverojen kokonaistuloista valtiolle. Ajoneuvojen verotukseen luetaan sekä ensioston tai muutostöiden seurauksena aiheutuva autovero sekä vuosittain kannettava ajoneuvovero, joka muodostuu perusverosta ja/tai käyttövoimaverosta (AjoneuvoVL 1281/2003). Lisäksi Suomessa kannettiin erillistä moottoriajoneuvoveroa vielä vuoteen 2002 asti, joten voidaan todeta, että suomalainen autoilu on tarkkaan seurattua ja verotettua. Ympäristölle haitallisena toimintana autoilu onkin hyvä kohde haittaverotukselle.

Makeis- ja sokerivero ovat olleet tiukassa arvioinnissa etenkin vuonna 2017 voimaan astuneessa makeisveron poiston yhteydessä. Kuviossa 3 voidaan huomata, että 1990-luvun alkupuolella sekä makeis- että sokeriveroa kannettiin valtiolle. Nämä kuitenkin lakkautettiin vuoteen 1999 mennessä. Makeisvero asetettiin uudestaan voimaan



vuonna 2011. Kuviossa sen osuus on merkitty virvoitusjuomaveron yhteyteen. (Laki makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta 1127/2010.) EU:n komission suosituksesta johtuen makeisvero kuitenkin poistettiin uudestaan 1.1.2017 (Laki makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta 1535/2016). Tällä hetkellä pohditaankin pitäisikö sokerivero tai jokin vastaava vero palauttaa verojärjestelmään, sillä makeisista kerätty verosaalis on huomattava ja makeisilla on selkeästi todettuja terveydellisiä haittoja. Esimerkiksi Valtion ravitsemusneuvottelukunta ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitos julkaisivat välittömän kannanottonsa, jonka mukaan jokin makeisia tai sokeria verottava keino tulisi kehittää verojärjestelmään kansanterveydellisistä syistä (Eskola, Lyytikäinen & Vartiainen 2015).

Kuviosta voidaan myös havaita verojärjestelmän yksinkertaistuminen ja selkeyttäminen, joka on kuulunutkin jo pidemmän aikaa poliittisen päätäntätahojen tavoitteisiin. Byrokratian ja päällekkäisten verojen vähentäminen on 1990-luvun jälkeen näkynyt esimerkiksi olutveron lakkauttamisella vuonna 1994, jolloin se yhdistettiin muun alkoholijuomaverotuksen alle. Kuviosta voidaan myös havaita lukuisia muita lakkautettuja veroja kuten sokeri-, valkuais- ja rasvaverot. Verojen lakkauttamisilla ja yhdistelyillä on pyritty selkeyttämään Suomen melko monimutkaista ja vaikeasti ymmärrettävää verojärjestelmää. Tämänkaltainen verojärjestelmän karsiminen ei liity vain haittaverotukseen, vaan samankaltainen toiminta on ollut vahvana esillä niin muissa verolajeissa kuin koko julkisen sektorin toiminnassa. Nykyinen hallitus on antanut myös asiaan viitaten oman ilmoituksensa, jonka mukaan byrokratiaa pyritään vähentämään koko julkisen sektorin alalla. (Sipilä 2015.)

## **4 HAITTAVEROTUKSEN MERKITYS**

### **4.1 Kulutusverotus**

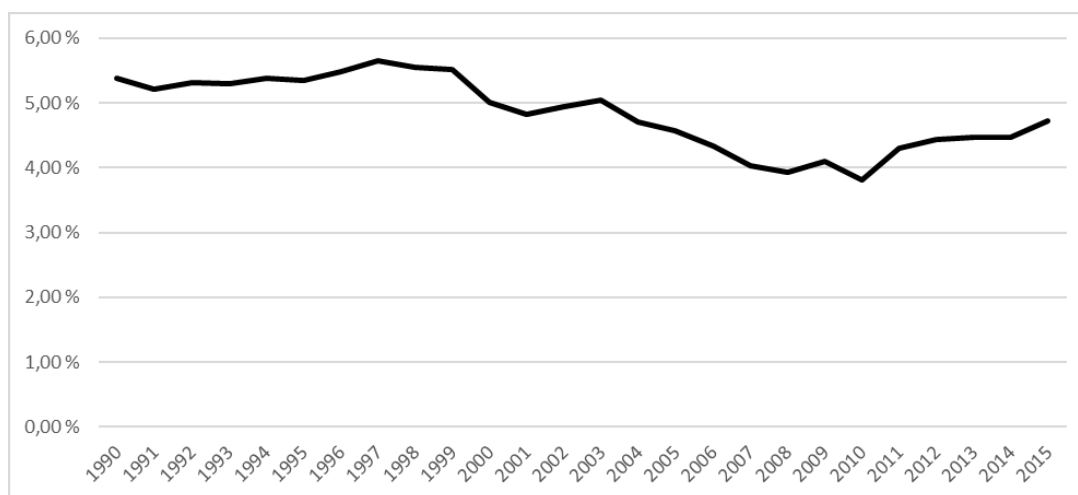
Suomalainen verojärjestelmä voidaan karkeasti jakaa kahteen osaan: ansioista maksettaviin veroihin sekä kulutuksesta maksettaviin veroihin. Poliittisessa keskustelussakin yleisin verotukseen liittyvä kysymys on, kumpaa verolajia tulisi nostaa ja kumpaa laskea. Vuonna 1975 Suomen verotuloista noin 66 %:a kerättiin ansiotuloista kerättävillä veroilla. Tähän osuuteen kuuluu sekä kotitalouksien että yhteisöjen maksamat tuloverot, sosiaaliturvamaksut ja eläkemaksut niin valtiolle kuin kunnillekin. Kulutuksesta verotettavan osuuden suuruudeksi muodostuu siis noin 34 %:a. Vuonna 2015 vastaava suhde oli 67/33. (Tilastokeskus 2016.) Tämä oli erittäin mielenkiintoinen huomio, sillä julkisen keskustelun keskiössä on jo pidemmän aikaa ollut suuntautuminen pikkuhiljaa kohti kulutusverotusta. Tilastoinnista kuitenkin selviää, että kulutusverotuksen osuus valtion ja kuntien verotuloista ei suinkaan ole kasvanut, vaan pienentynyt, vaikkakin hyvin lievästi.

Kuten mainittua, haittaverot ovat osa kulutusverotusta. Edellä todetun kulutusverotuksen osuuden lievän laskun takia olettamus siitä, että haittaverotuksen merkitys olisi noussut viimeisen 25 vuoden aikana, ei olekaan todennäköinen suuntaus. Yleistä arvonlisäveroprosenttia on tällä aikavälillä kuitenkin nostettu 2%-yksiköllä, ja se muodostaakin selvästi suurimman osuuden kulutusverotuksesta. (ArvonlisäVL 1501/1993.)

### **4.2 Haittaverotuksen suhde bruttokansantuotteeseen**

Haittaverotuksen merkitystä Suomen verojärjestelmälle voidaan mitata vertaamalla vuotuista haittaverotuloa Suomen bruttokansantuotteeseen. Näin saadaan selkeä ja taloudellisen kasvun normittama kaavio, josta on helppo havaita haittaverotuksen osuuden muutokset. Kuvio 4 on rakennettu Tilastokeskuksen tuottamien vuosittaisten verotulojen sekä OECD:n tilastoiman Suomen bruttokansantuotteen kehityksen pohjalta.

Haittaverotuksen osuus Suomen bruttokansantuotteesta on viimeisen 25 vuoden aikana ollut noin 5 %:n tuntumassa. Haittaverotuksen merkitys on täten melko tärkeä valtiontalouden rahoituksen näkökulmasta, sillä 5 %:a vuoden 2015 bruttokansantuotteesta vastaa rahalliselta arvoltaan noin 10,5 miljardin euron vuotuista verotuloa.



**Kuvio 4. Haittaverotuksen osuus bruttokansantuotteesta vuosina 1990-2015**

Haittaverotuksen osuus bruttokansantuotteesta on hieman laskenut tarkasteluajavälillä. Vuonna 1990 haittaverotuksen osuus oli liki 5,4 %:a bruttokansantuotteesta, kun taas vuonna 2015 osuus oli noin 4,7 %:a. Havainto oli hieman yllätys, sillä kulutusverotuksen nousun olisi uskonut johtaneen myös haittaverotuksen merkityksen kasvuun. Kuitenkin, kuten kuvio osoittaa, haittaverotuksen osuuden muutoksen trendi on keskimäärin ollut laskeva tarkasteltavalla aikavälillä.

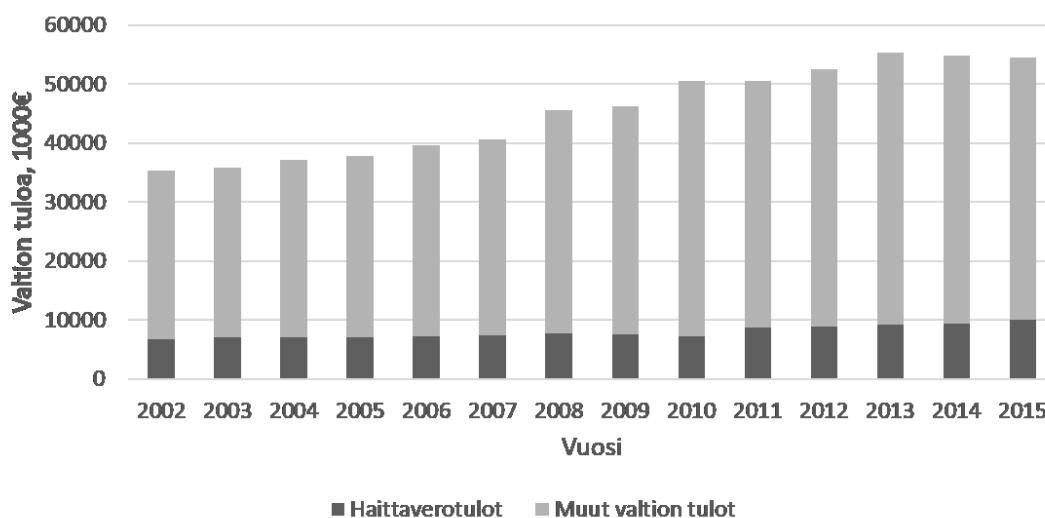
Kuviosta voidaan havaita haittaverotuksen osuuden laskeminen vuosien 1999-2010 välillä. Tähän syynä voidaan nähdä haittaverotuksen melko rauhallinen kasvunopeus, joka kyseisellä ajanjaksolla oli noin 1 %:a vuodessa. Samalla ajanjaksolla Suomen bruttokansantuote kasvoi keskimäärin noin 5,5 %:n vuosivauhdilla. Suomen talouden jopa räjähdysmäinen kasvu 2000-luvun alkupuolella vaikuttaa kaavion antamaan kuvaan haittaverotuksen kehityksestä jopa hieman vääränlaisen kuvan. Haittaverotuksen merkitys ja tärkeys valtion verotuloissa ei suinkaan ole laskenut,

vaan bruttokansantuotteen nopea kasvu saa aikaan haittaverotuksen suhteellisen osuuden pienenemisen.

Vuoden 2010 jälkeen haittaverotuksen suhteellinen osuus bruttokansantuotteesta on kääntynyt takaisin nousu-uralle. Haittaverotuksella saadun verotulon kasvunopeus nousi liki 3 %-yksikköä verrattuna vuosien 1999-2010 keskimääräiseen kasvunopeuteen. Tämän lisäksi suuri syy on myös talouden kasvun hidastuminen taantuman seurauksena. Suomen bruttokansantuotteen vuosittainen kasvuvauhti laski rajusti vuosien 1999-2010 noin 5,5 %:sta alle 1,5 %:iin. Talouden kasvun hidastumisen seurauksena haittaverotuksen suhteellinen osuus bruttokansantuotteesta on kasvussa ja lähestyy korkeimpia saavutettuja arvoja.

Kokonaisuudessaan kuviosta tärkeimmäksi havainnoksi tulee nostaa haittaverotuksen suurehko osuus. Vaikka haittaverotus ei siis ole millään tavalla virallinen verotuksellinen laji Suomessa, sen merkitys on kuitenkin suuri suomalaisen verojärjestelmän kannalta. Noin 5 %:n suhteellinen osuus bruttokansantuotteesta antaa jo hyvän kuvan haittaverotuksen tärkeästä merkityksestä, mutta vielä paremman kuvan haittaverotuksesta saa vertailemalla sitä Suomen valtion vuotuisiin tuloihin.

Vuonna 2015 Suomen valtion vuotuiset kokonaistulot, sisältäen kaikki vero- ja verojen kaltaiset tulot, lainat sekä muut sekalaiset maksut, olivat hieman reilu 53,1 miljardia euroa (Tilastokeskus 2016). Haittaverotuksella kerättiin noin 10 miljardin euron edestä



Kuvio 5. Haittaverotulon osuus Suomen vuositulosta vuosina 2002-2015.

tuloa valtiolle, jolloin laskettuna haittaverotuksen osuus Suomen valtion tuloista oli noin 19 %:a. Haittaverotuksen merkitys on siis erittäin tärkeä Suomen verojärjestelmälle. Kuviossa 5 on havainnoitu haittaverotuksella kerätyn verotulon osuutta Suomen valtion vuosittain keräämästä tulosta vuosina 2002-2015. Aikajakso on määritetty euron käyttöönottoon, sillä tällä ajanjaksolla valtion tilinpäätöstiedot oli helpointa noutaa Tilastokeskuksen tilastointihistoriasta. Kuvioista nähdään valtion tulojen kasvu. Ajanjaksolla tulot ovat kasvaneet noin 54 %:a. Haittaverotuksella kerätty verotulo on kasvanut samalla ajanjaksolla noin 50 %:a, joten haittaverotuksen kasvu on vastannut erittäin hyvin yleistä valtiontulon kasvua.

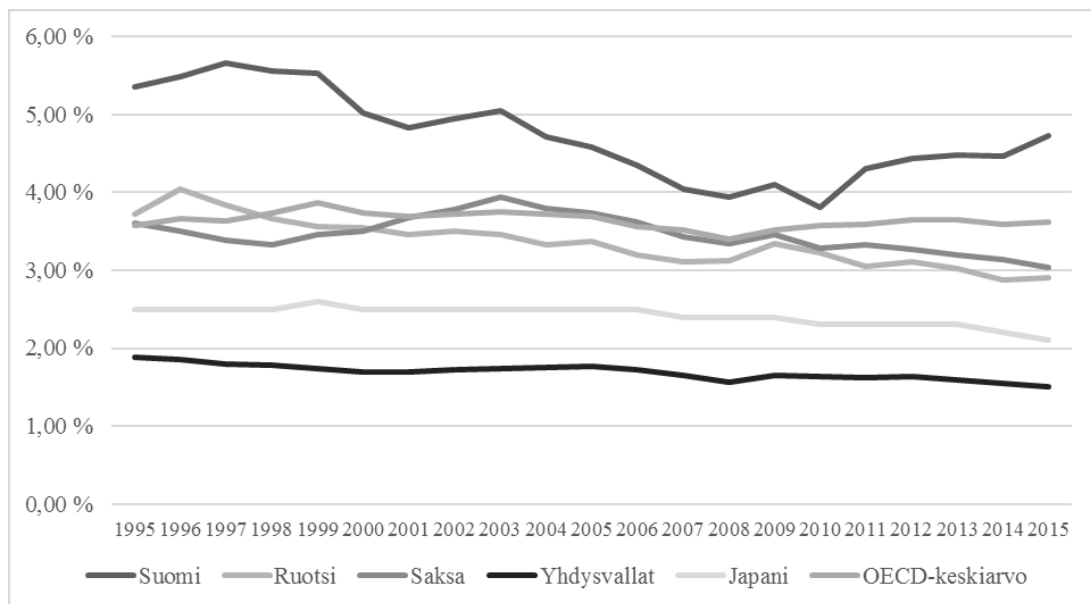
Kuvioista tulee myös huomata vuosien 2013-2015 trendi, jolloin valtion tulot ovat kääntyneet pieneen laskuun, mutta haittaverotuksella kerätty verotulo ei ole pienentänyt osuuttaan. Tämä on hyvinkin mielenkiintoinen piirre, joka osaltaan tukee väitettä haittaverotuksen merkityksen kasvusta. Mikäli sama trendi jatkuu myös tulevaisuudessa, haittaverotuksen merkitys tulee vahvistumaan entistä vahvemiksi verojärjestelmässä.

### **4.3 Vertailu muiden maiden verojärjestelmiin**

Suomalaista verotusta pidetään yleisesti melko raskaana ja kattavana. Tässä kappaleessa on tarkoitus havainnoida, miten suomalainen haittaverotus vertautuu muiden maiden haittaverotukseen. Mittarina on käytetty samaista haittaverotuksen suhdetta bruttokansantuotteeseen. Vertailemalla haittaverotuksen osuuksia eri maiden bruttokansantuotteisiin antaa hyvän kuvan siitä, kuinka merkittävä osuus haittaverotuksella on suomalaisessa verojärjestelmässä.

Kuviossa 6 on esitetty haittaverotuksen suhdetta bruttokansantuotteeseen Suomen, Ruotsin, Saksan, Yhdysvaltojen, Japanin sekä OECD-maiden keskiarvon mukaan vuosina 1995-2015, eli 20 vuoden ajanjaksolla. Osuudet perustuvat täysin maiden OECD:lle toimittamiin arvoihin. Vertailumaita on pieni otos, sillä tarkoituksena on esittää yksinkertainen kuvio, jonka avulla suomalaisen haittaverotuksen merkittävyyttä voidaan verrata muutamaa verrokkimaahan. Ruotsi on verorakenteeltaan melko samankaltainen kuin Suomi, Saksa on johtava eurooppalainen talousmahti, Yhdysvallat edustaa amerikkalaista verokäytäntöä ja

Japani on vertailussa, koska se on yksi Aasian talousmahdeista. OECD-keskiarvo esittää jäsenvaltioidensa haittaverotuksellista keskiarvoa.



**Kuvio 6: Haittaverotuksen suhde bruttokansantuotteeseen eri valtioissa**

Kuviosta huomataan, kuinka Suomessa haittaverotus muodostaa suurimman osuuden bruttokansantuotteeseen suhteutettuna kaikista vertailukohteista koko tarkasteltavalla ajanjaksolla. Ero on jopa yllättävän suuri, sillä 1%-yksikön ero vuonna 2015, kun vertailukohteena on OECD-keskiarvo, tarkoittaa Suomen bruttokansantuotteella mitattuna noin 2,1 miljardin euron eroa reaalisessa haittaverotulossa.

Kuviosta nähdään, kuinka haittaverotuksen osuus on eri valtioissa muuttunut tarkasteltavalla aikavälillä. Selkeää trendiä ei ole havaittavissa, sillä haittaverotuksen osuus on kaikissa verrokkimaissa pysynyt melko stabiililla tasolla. 2000-luvun alussa alkanut talouden nousukausi näkyy kaikkien verrokkikohteiden suhteissa lievänä ”laskukautena”. Valtioiden bruttokansantuotteiden kasvun ollessa nopeampaa kuin verotulojen kasvu samana aikana aiheuttaa lievän notkahduksen haittaverotuksen suhteellisessa merkityksessä. Nousukauden päätös ja bruttokansantuotteiden kasvun hidastuminen talouden taantuman johdosta näkyy Suomen ja OECD-maiden keskiarvon kuvaajissa lievänä nousuna vuoden 2008 jälkeen.

Ruotsin melko matala haittaverotuksen suhde on lievä yllätys, sillä pohjoismaiden verorakenne on melko samankaltainen ja yhtäläinen toisiinsa verrattuna. Syynä

matalaan prosenttiin on osaltaan tietysti Ruotsin suurempi vuosittainen bruttokansantuote. Lisäksi Ruotsin hieman alhaisempi kokonaisverotulon suhde bruttokansantuotteeseen (42,8 %), sen ollessa Suomessa 44,0 %, vaikuttaa haittaverotuksen osuuteen. (OECD 2015.) Näinkin selkeä ero Suomen ja Ruotsin välillä todistaa sen, että Ruotsissa vallitsee hieman kevyempi haittaverotus. Ruotsissa kulutusverotus on myös suuntautunut hieman enemmän arvonlisäverotukseen, sillä yleinen arvonlisäprosentti on 25 % (Skatteverket 2015).

Yhdysvaltojen erittäin matala haittaverotuksen suhde selittyy myös osaltaan erittäin suuren bruttokansantuotteen kautta. Lisäksi Yhdysvalloissa kokonaisverotulojen suhde bruttokansantuotteeseen (25,9 %) on erittäin matala verrattuna Suomen vastaavaan arvoon (OECD 2015). Tästä syystä Yhdysvalloissa juuri mikään yksittäinen vero ei pääse, suhteutettuna bruttokansantuotteeseen, samoille luvuille Suomen kanssa. Yhdysvalloissa on myös haittaverosta riippuen jopa 90 %:a pienempi haittaverotus. Esimerkiksi oluttölkistä maksetaan Yhdysvalloissa valmisteveroa 0,05 \$, kun taas Suomessa 1 € hintaisesta tölkistä alkoholijuomaveron osuus on noin 0,5 € (TTB 2017, Veronmaksajat 2016).

Vertailun ja tutkimusaineiston ongelmana on valtioiden erilaiset verojärjestelmät ja verolajit. Suomalaisessa verojärjestelmässä haittaverotukseen kuuluu siis erilaisia valmisteveroja, niitä vastaavia veroja sekä muita maksuja. Tämä ei kuitenkaan ole kansainvälinen yhtäläinen tapa verottaa, vaan jokaisella maalla on oma tapansa rakentaa verojärjestelmä. Tämä luo haasteen vertailulle, sillä OECD:n materiaaleissa verot on järjestetty yhdenmukaisella tavalla. Aineisto ei viittaa, mistä eri veroista kukin veroluokka on muodostettu. Esimerkiksi valmistevero (=excise tax) on oma luokkansa, mutta aineisto ei anna selviötä, mitä kukin maa on käytännössä verottanut nimikkeen alla. Aineisto on kuitenkin laajalti kerätty ja tutkittu, joten sen luotettavuus on hyvällä tasolla, vaikka pieniä haittaveroeriä on saattanut jäädä huomioimatta tai pieniä muita eriä olisi sijoittunut haittaveroineiston sekaan. Pääasialliset haittaverot, eli tupakka-, alkoholi-, ajoneuvo- ja energiaverot, on kuitenkin sisällytetty valtioiden haittaverotukseen.

## 5 TULEVAISUUDENNÄKYMÄT

Haittaverotuksen mahdollisia kehityssuuntia on sivuttu tutkielmassa aiempien kappaleiden yhteydessä, kuten haittaverotuksen merkitystä tutkittaessa. Tämän luvun tarkoituksena on pohtia mahdollisia haittaverotuksellisia kehityskohteita, arvonlisäverojärjestelmän ja haittaverotusjärjestelmän päällekkäisyyksistä sekä ottaa huomioon myös globaalit näkemykset maailmalta. Tämä luku on hyvin subjektiivinen ja siinä tuodaan muutama haittaverotuksen piirre esiin.

Taloustieteen näkökulmasta haittaverotuksen suurin kehityskohde on veroasteiden oikea määrittely. Jotta taloustieteelliset oletukset ja mallit, kuten pareto-optimaalinen veroaste, toteutuisivat, tulisi niiden olla verotuksen kehittämässä perustyökaluja. Kuten aiemmin mainittua, nykyuotoinen verotus perustuu entistä enemmän fiskaalisten tavoitteiden saavuttamiseen eli julkisen sektorin rahoittamiseen. Talouden tai yhteiskunnan parhaan edun mukaista verotusta ei tavoitella, vaan verotuloja kerrytetään valtion käyttöön. Tämä tapa toimii lyhyen aikavälin katsannolla, jotta valtion tilinpäätös saadaan halutun kaltaiseksi, mutta pidemmällä aikavälillä markkinoita tukeva ja yhteiskunnan edunmukainen verotus ajaisi kehitystä eteenpäin paremmin. (Stiglitz 1987.)

Yksi haittaverotuksen kehittämisen kysymyksistä liittyy siihen, onko se tehokkaampaa, tuottavampaa tai ulkoishaittoja paremmin estävää kuin yleinen arvonlisäverotus. On selvää, että haittoja aiheuttavia tuotteita ja palveluita halutaan verottaa tiukemmin kuin sellaisia ratkaisuja, joiden ei nähdä tuottavan ulkoishaittoja. Verojärjestelmän kannalta kysymys siis on, tulisiko haittaverotettavia kohteita siirtää korkeamman arvonlisäverotuksen alle, ja poistaa haittaverot, kuten valmisteverot, käytöstä. Haittaverotuksen kohdistuminen vain tietyille tuotteille on kuitenkin saanut yleisen hyväksynnän, eikä arvonlisäverosysteemiä tulisi sekoittaa haittaverotukselliseen järjestelmään. (Myrsky 2013: 145-153.)

Yleisellä tasolla haittaverotuksen tulevaisuus näyttää kuitenkin vakaalta: kestävän kehityksen aatteet sekä ihmisten hyvinvoinnin tulevaisuuden turvaaminen ovat tällä hetkellä niin Suomessa kuin muuallakin maailmassa jatkuvan keskustelun alla sekä läsnä päättäjien arjessa. Hyvänä esimerkkinä Pariisin ilmastopimuksen laadinta sekä



lopullinen hyväksyminen vuonna 2016 sekä Yhdistyneiden kansakuntien kestävän kehityksen tavoitteet. YK:n kestävän kehityksen tavoitteet pitävät sisällään ajatuksia fossiilisten polttoaineiden käytön vähentämisestä, saastuttamisen rajoittamisesta sekä kulutuksen vastuullisuudesta. Nämä kaikki liittyvät läheisesti juuri haittaverotuksen vaikutuksiin. Haittojen verottaminen, kieltäminen tai muulla tavalla rajoittaminen ovat tällä hetkellä lähes kansainvälinen normi, jonka perusteluna käytetään juurikin maapallon hyvinvoinnin tukemista. (Ympäristöministeriö 2016, YK 2015.)

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kandidaatintutkielman tarkoituksena oli esitellä suomalaisen haittaverotuksen kehitystä sekä pohtia haittaverotuksen merkitystä Suomen verojärjestelmässä. Haittaverotus, kuten muukin verotus, kuuluu poliittisen päätäntävällän alle ja siten sen ennustaminen ja analysointi voi olla haastavaa. Haittaverotusta ja sen historiaa on myös silmälätväv juuri poliittisen taustoituksen kautta, sillä kaikkia veromuutoksia ei ole tehty taloudellisista syistä. Poliittiset tahot ajavat edustamiaan arvoja myös verojärjestelmään ja useinkaan veroja ei lasketa taloustieteellisten mallien kuten ulkoisvaikutusten avulla, vaan usein toiminnan taustalla ovat puhtaasti fiskaaliset tavoitteet.

Haittaverotuksen taustoitukseenä tutkielmassa esitettiin taloustieteellisiä malleja sekä teorioita, joilla perusteltiin yhteiskunnan saamaa etua haittaverojen käyttämisestä. Vaikka verot aiheuttavatkin hyvinvointitappiota hintojen nostolla, haittaverojen todettiin kuitenkin johtavan yhteiskunnan kannalta parempaan tulokseen kuin verottamatta jättämisellä. Tämän lisäksi kuitenkin todettiin, ettei haittaverotus todellisuudessa välttämättä noudata taloustieteellisten mallien kuvausta optimaalisesta verosta, vaan valtiontaloudellinen tasapainotus ajaa yleensä mallien noudattamisen edelle.

Haittaverotuksen ja eri haittaverojen kehityksestä havaittiin niin haittaverotuksen sisäisen jakautumisen muutoksia kuin myös yhteiskunnan yleisen kehityksen mukaisia asioita. Haittaverotuksen pääpiste on siirtynyt kohti energian sekä sen käytön verotusta. Suurimmat haittaverotuksen tuloerät valtiolle muodostuvat itse energiaverosta, joka siis sisältää polttoaineen, sähkön ja muiden energiamuotojen verot sekä ajoneuvojen verotuksesta. Kysynnältään nämä erät ovat varsin vakioita eli hinnan muutokset eivät välity rajusti kysyntään, jonka ansiosta kohteet ovat tuottoisia verotettavia. Muita huomattavia haittaveroja olivat tupakka- ja alkoholijuomaverot.

Haittaverotuksen kokonaismerkitys Suomen verojärjestelmälle on huomattava. Noin 10 miljardin euron verotulo on, etenkin nykyisessä taloustilanteessa, välttämätön tuloerä Suomen valtion toiminnan mahdollistamiseksi. Haittaverotuksella kerättävä tulo tulee myös tulevaisuudessa olemaan tärkeä osa verojärjestelmää, sillä

haittaveroilla kerätyt tulot ovat olleet jatkuvassa kasvussa, eikä poliittisessa keskustelussa mikään viittaa siihen, että haittaverotuksesta oltaisiin luopumassa.

Myös vertailu muihin valtioihin osoittaa Suomen olevan suhteellisesti korkea haittaverottaja. Vertailussa selvinneet melko korkeahkotkin erot Suomen ja muiden verokkivaltioiden välillä kertoo osaltaan verorakenteiden eroista, mutta myös siitä, että Suomessa on keskitytty tarkemmin verottamaan negatiivisia ulkoishaittoja aiheuttavaa toimintaa. Haittaverotukseen keskittyminen voi vapauttaa, varsinkin parempina talouden aikoina, mahdollisuuksia muun verotuksen ja veroluokkien tarkistamiseen alaspäin.

Haittaverotuksen kuten muunkin verotuksen tutkiminen on jatkuvaa, sillä verokäytännöt muuttuvat liki jatkuvasti. Tämän vuoksi myöskin haittaverotukseen liittyvistä seikoista saa tehtyä uutta tutkimusta uusista näkökulmista. Haittaverotukselle potentiaalisia jatkotutkimuksia voisi kehittää esimerkiksi tieteenalojen välille. Haittaverotukseen liittyy läheisesti niin terveydenhuoltoon, ympäristöön kuin yhteiskuntaan kohdistuvia vaikutuksia, joten tieteitä yhdistävä tutkimus olisi kiinnostava. Tämän lisäksi tarkempi paneutuminen muun muassa pareto-optimaaliseen verotukseen olisi mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe, jolla voitaisiin avata hieman sitä, kuinka suuri ero on syntynyt taloustieteellisen mallin ja todellisen maailman välille haittaverotuksessa.

## LÄHTEET

Ajoneuvoverolaki 30.12.2003/1281

Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau (2017). Tax and fee rates.

Anderson, Patrick L. ym. "Price elasticity of demand." *McKinac Center for Public Policy*. Accessed October 13 (1997): 2010.

Arvonlisäverolaki 30.12.1993/1501

Brito, D. L., Hamilton, J. H., Slutsky, S. M. & Stiglitz, J. E. (1990). Pareto efficient tax structures. *Oxford Economic Papers* 42, 61-77.

Caldari, K. & Masini, F. (2011). Pigouvian versus marshallian tax: Market failure, public intervention and the problem of externalities. *European Journal of the History of Economic Thought* 18(5), 715-732.

Dixon, H. (1990). "Equilibrium and Explanation". In Creedy. *The Foundations of Economic Thought*. Blackwells. 356–394.

Eskola, J., Lyytikäinen, A. & Vartiainen, E. (2015). *Makeis-, jäätelö- ja virvoitusjuomaverot tulisi muuttaa terveystieteiseksi koskemaan laajemminkin lisättyä sokeria*. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos

Fredriksson, P. G. & Mamun, K. A. (2008). Vertical externalities in cigarette taxation: Do tax revenues go up in smoke? *Journal of Urban Economics*, 64(1), 35-48

Hallituksen esitys 1993/89

Helakorpi, S. ym. (2012) *Tupakointi Suomessa*. Teoksessa Heloma, Antero ym. (toim.) *Kohti savutonta Suomea. Tupakkoinnin ja tupakkapolitiikan muutokset*. Teema 16/2012. Helsinki: Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos

Niskakangas, H. (2011). *Veropolitiikka*. Helsinki: WSOYpro Oy.

Myrsky, M. (2013). *Suomen veropolitiikka*. Helsinki: Talentum.

OECD (2017), Gross domestic product (GDP) (indicator). doi: 10.1787/dc2f7aec-en (Accessed on 23 March 2017)

OECD (2015), Total tax revenue % of GDP. (Accessed on 12 April 2017)

Pigou, A. (1932). *The Economics of Welfare*. (4. uud. painos). Lontoo: Macmillan.

Pohjola, M. (2012). *Taloustieteen oppikirja*. (7. uud. painos). Helsinki: Sanoma Pro.

- Sandmo, A. (1975). Optimal taxation in the presence of externalities. *Swedish Journal of Economics* 77(1), 86.
- Savolainen, L. (2015). Verottaja kuluttajan kukkarolla. *Verotietoa* 72. Helsinki: Veronmaksajat
- Sipilä, J. (2015). Pääministerin ilmoitus normien purkamisesta eduskunnan täysistunnossa 24.6.2015.
- Skatteverket (2015), Skatter I Sverige. Stockholm: Taberg Media Group
- Stiglitz, J. E. (1987). Pareto efficient and optimal taxation and the new new welfare economics. Cambridge: NBER.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): Verot ja veronluonteiset maksut [verkojulkaisu]. ISSN=1798-1131. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 24.3.2017]
- Tolvanen, H. (2016). *Verolait. 1/2016*. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Valmisteverotuslaki 19.3.2010/182
- Verohallinto (2017). Valmisteverot. [viitattu 26.4.2017]
- Veronmaksajat (2015). Alkoholijuomavero eri EU-maissa.
- Yhdistyneet kansakunnat (2015). Agenda 2030 – kestävän kehityksen tavoitteet. [viitattu 5.5.2017]
- Ympäristöministeriö (2016). Pariisin ilmastopöytäkirja. [viitattu 5.5.2017]