

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

ELINA LOMPERI

EUROOPPALAISTUMINEN SUOMEN VEROPOLITIIKASSA

EU-jäsenyyden vaikutukset Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen

Pro gradu -tutkielma
Valtio-oppi
Elokuu 2011

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

LOMPERI, ELINA: Eurooppalaistuminen Suomen veropolitiikassa. EU-jäsenyyden vaikutukset Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen

Pro gradu -tutkielma, 109 s. 1 liites.

Valtio-oppi

Elokuu 2011

TIIVISTELMÄ

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan Suomen veropolitiikan eurooppalaistumista eli Euroopan unionin (EU) ja EU-jäsenyyden vaikutuksia Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen. Eurooppalaistumisella tarkoitetaan EU:n vaikutuksia kansalliseen politiikkaan, mistä aiheutuu, että kansallinen politiikka muuttuu. EU:sta aiheutuneiden veropolitiikan ja verotuksen muutosten tutkimisen lisäksi tutkielmassa selvitettiin myös, kuinka paljon Suomella on tosiasiallista valtaa veropolitiikastaan ja verotuksestaan EU:n jäsenenä.

Tutkimusaineisto koostui kahdeksasta valtiovarainministeriön, ulkoasianministeriön, Suomen pysyvän EU-edustuston ja eduskunnan virkamiehen haastattelusta, jotka toteutettiin teemahaastattelun periaatteita sivuten. Aineiston analyysissä pyrittiin löytämään faktoja Suomen veropolitiikan eurooppalaistumisesta. Analyysi pohjautui kansallisen politiikan eurooppalaistumisen selittämiseen tarkoitettuihin selitysmalleihin. Analyysin taustamateriaalina oli tutkimuskirjallisuuden avulla tehty katsaus Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen 1990-luvun alusta tähän päivään.

Tutkimuksessa selvisi, että Suomen veropolitiikka on eurooppalaistunut jossain määrin. EU:lla ja EU-jäsenyydellä on ollut vaikutusta Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen, mutta vaikutukset ovat olleet kohtuullisen pieniä. Tosin täydellistä arviota veropolitiikan eurooppalaistumisesta oli mahdoton antaa, koska vaikutussuhteet ovat hyvin monimutkaisia. Suuria rakenteellisia muutoksia veropolitiikkaan tai verotukseen ei ole kuitenkaan tehty EU-jäsenyyden seurauksena, mutta EU:sta on aiheutunut pienempiä muutoksia jonkin verran. EU:n verotukseen liittyvät direktiivit, perussopimuksen artikkelit ja EU-tuomioistuimen ratkaisut ovat vaikuttaneet Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen. EU-jäsenyyden myötä myös toisten jäsenmaiden kanssa on oltu tiiviimmässä vuorovaikutuksessa, jolloin muista EU-maista on voinut tulla helpommin vaikutteita Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen kuin jos Suomi ei olisi ollut EU:n jäsen. Suomessa on jouduttu myös huomioimaan EU-maiden välinen verokilpailu.

Suomessa veropolitiikka ja verotus ovat kuitenkin yhä edelleen vahvasti kansallisen päätöksenteon alaisia ja kansallinen politiikka muodostaa veropolitiikan pohjan. Vaikka EU on vaikuttanut Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen jossain määrin, EU ei ole kaventanut merkittävästi Suomen muodollista tai tosiasiallista valtaa veropolitiikassa tai verotuksessa.

Asiasanat: eurooppalaistuminen, veropolitiikka, verotus, Euroopan unioni, Suomi

Sisällys

1. Johdanto	1
1.1. Tutkimuksen lähtökohdat	1
1.2. Tutkielman suhde aikaisempaan tutkimukseen.....	3
1.3. Tutkimusongelma ja tutkimusaineisto.....	5
1.4. Tutkielman rakenne.....	6
2. Suomen veropolitiikka ja verotus EU-kontekstissa	8
2.1. Verotuksen kehitys Suomessa.....	9
2.2. EU:n toimivalta verotuksessa	11
2.3. Suomen verotuksen vertailua muihin EU-maihin	15
2.3.1. Veroaste ja verorakenne.....	17
2.3.2. Ansiotuloverotus	19
2.3.3. Pääomatuloverotus	24
2.3.4. Yritysverotus.....	27
2.3.5. Arvonlisäverotus	31
2.3.6. Valmisteverotus	34
2.4. Suomen ja EU:n suhde verotuksessa	35
3. Eurooppalaistuminen EU:sta aiheutuvien muutosten selittäjänä.....	38
3.1. Eurooppalaistumisen käsite	39
3.2. Eurooppalaistumisprosessi.....	42
3.2.1. Eurooppalaistumiseen liittyvät hallintotavat.....	42
3.2.2. Eurooppalaistumisen mekanismit	44
3.3. Eurooppalaistumisen selitysmallit.....	45
3.3.1. Yhteensopivuus.....	45
3.3.2. Oppiminen.....	48
3.3.3. Sääntelykilpailu.....	49
3.4. Eurooppalaistumisen vaikutukset kansalliseen politiikkaan	50

3.5. Eurooppalaistumisen tutkimisen ongelmallisuus	51
3.6. Eurooppalaistuminen osana veropolitiikan tutkimista.....	53
4. Haastattelut tutkimusaineistona	55
4.1. Haastattelujen toteutus	55
4.2. Haastattelujen analyysi.....	59
4.3. Menetelmän ja aineiston luotettavuus	60
5. Veropolitiikan eurooppalaistumisen tarkastelu	63
5.1. EU-tasoon vaikuttaminen neuvotteluilla	64
5.1.1. Toisiin jäsenvaltioihin vaikuttaminen	65
5.1.2. EU:n ylikansallisiin elimiin vaikuttaminen.....	67
5.1.3. Suomi onnistunut vaikuttamaan.....	68
5.2. Veropolitiikan eurooppalaistuminen yhteensopivuudella	70
5.2.1. Direktiivien vaikutukset.....	70
5.2.2. EU:n perussopimuksen vaikutukset	73
5.2.3. EU-tuomioistuimen ratkaisujen vaikutukset.....	75
5.2.4. Suoraa vaikutusta veropolitiikkaan ja verotukseen.....	79
5.3. Veropolitiikan eurooppalaistuminen oppimisella.....	83
5.3.1. Muiden jäsenvaltioiden veropolitiikan ja verotuksen seuraaminen.....	83
5.3.2. Yhteistyö muiden jäsenvaltioiden kanssa	85
5.3.3. Epäsuoraa vaikutusta veropolitiikkaan ja verotukseen	87
5.4. Veropolitiikan eurooppalaistuminen sääntelykilpailulla	89
5.4.1. Jäsenvaltioiden sääntelykilpailu.....	89
5.4.2. Tosiasiallista vaikutusta veropolitiikkaan ja verotukseen.....	94
6. Johtopäätökset	96
Lähteet	103
Liitteet.....	110
Liite 1. Haastattelurunko.....	110

Kuviot

Kuvio 1. Veroaste Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1990–2008, prosenttia.....	18
Kuvio 2. Verorakenne Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1990–2008	19

Taulukot

Taulukko 1. Keskituloisten palkansaajien tuloveroaste Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1990–2010.....	22
Taulukko 2. Eniten ansaitsevien palkansaajien tuloveroaste Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1995–2011.....	23
Taulukko 3. Pääomatuloverokannat Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1990–2011	26
Taulukko 4. Yhteisöverokannat Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1990–2011	30
Taulukko 5. Arvonlisäveron normaalikannat Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1990–2011.	32
Taulukko 6. Suomen ja EU:n muodollinen valta verotuksessa	36
Taulukko 7. Eurooppalaistumisprosessi	45

1. Johdanto

1.1. Tutkimuksen lähtökohdat

Missä kulkee Euroopan unionin ja kansallisvaltion raja? Virallisesti? Tosiasiallisesti?

Virallinen raja Euroopan unionin (EU) ja kansallisvaltion välillä on ollut aina määriteltävissä perussopimusten avulla, jotka määrittelevät EU:n virallisen toimivallan eli mistä asioista EU:lla on oikeudellista valtaa päättää. Sen sijaan EU:n ja kansallisvaltion tosiasiallisen vallan raja on häilyvämpi. EU hoitaa yhä enenevässä määrin perinteisesti kansallisvaltiolle kuuluvia tehtäviä ja kansallisvaltiot ovat luovuttaneet suvereniteettiaan EU:lle.

EU:n kehityksessä ei ole ollut kuudenkymmenen vuoden aikana muutamaa vuotta pidempiä ajanjaksoja, jolloin integraatio olisi pysynyt sisällöltään ja instituutioiltaan muuttumattomana. Muutosten taustalla ei ole ollut kuitenkaan vahvaa näkemystä siitä, mihin muutoksilla loppujen lopuksi tähdätään. Yksimielisyyttä ei ole, millaisiin pysyviin poliittisiin rakenteisiin pyritään ja pitäisikö EU:ta kehittää kohti liittovaltiota. (Tiilikainen & Palosaari 2007, 9–11.)

EU:n alati muuttuvasta luonteesta johtuen ja poliittisen päämäärän kiistanalaisuuden vuoksi ei ole yksinkertaista määrittellä EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallan todellista rajaa. On epäselvää, mihin EU:n ja kansallisvaltion raja halutaan piirtää tai edes missä se on tällä hetkellä. Esimerkiksi pari päivää kestävä EU-huippukokouksen seurauksena unioni voi saada aivan uuden suunnan ilman minkäänlaisia virallisia muutoksia säädöksissä. Muuttuvan luonteen vuoksi myös EU:n instituutiot ovat lähes jatkuvassa muutosprosessissa, jolloin tulee mahdolliseksi muuttaa valtasuhteita. Jatkuva muutosprosessi mahdollistaa haluttaessa myös uusien politiikan lohkojen ulottamisen EU:n piiriin. Tosiasiallisen vallan raja ei siis ole yksinkertaisesti määriteltävissä.

Kysymys EU:n ja kansallisvaltion rajojen määrittelystä on ajankohtainen myös talouspolitiikan kohdalla. Vuonna 2008 alkaneen maailmanlaajuisen talous- ja finanssikriisin jälkimainingeissa EU-maat joutuivat tukemaan taloudellisiin vaikeuksiin ajautuneita Kreikkaa ja Irlantia vuonna 2010 sekä Portugalia vuonna 2011. Pohdintaa onkin herättänyt, olisivatko Kreikan, Irlannin ja Portugalin kriisit olleet vältettävissä, mikäli yhteisen rahapolitiikan lisäksi EU:lla olisi myös yhteinen talouspolitiikka. EU-maat, ja jopa euromaat, ovat hyvin heterogeeninen joukko, joihin kaikkiin

sovelletaan samaa rahapolitiikkaa, mutta kukin päättää itsenäisesti talouspolitiikastaan. Niinpä ongelmia on tullut väistämättä ja esille on noussut, tulisiko EU:n valtaa ulottaa yhä laajemmalle ja uusille alueille toimintakyvyn säilyttämiseksi.

Euroopan integraatio eteni varsinkin sen alkuvuosikymmeninä pitkälti taloudellisen integraation ehdoilla ja talous muodostaa yhä edelleen keskeisen osan integraatiota, mutta veropolitiikkaa ei olla toistaiseksi oltu valmiita asettamaan ylikansalliseen hallintoon. Verotus koetaan herkäksi politiikan alueeksi, joten EU:lla ei ole juuri muodollista valtaa verotuksessa. Veropolitiikan merkityksen ja herkkyyden ymmärtää, kun sen kontekstualisoi. Kansallisvaltioissa veropoliittiset ratkaisut vaikuttavat laajalti yhteiskuntaan. Verotuksella muun muassa vaikutetaan tulonjakoon ja sillä ohjataan kulutusta. Verot muodostavat myös suurimman osan valtion tuloista, joilla muun muassa taataan julkiset palvelut. EU:n tasolla verotus on taas yhteydessä sisämarkkinoihin ja vapaaseen liikkuvuuteen, jotka ovat EU:n toiminnan ydinaluetta. Esimerkkinä veropolitiikan tärkeydestä ja arkaluonteisuudesta voidaan käyttää Irlannin vuonna 2009 saamia takeita vaikeassa Lissabonin sopimuksen ratifiointiprosessissa, jolloin luvattiin, että Lissabonin sopimus ei vaikuta maan verotukseen. Toisaalta kyseisiin takeisiin sisältyy myös oletus, että tulevaisuudessa EU pyrkii vaikuttamaan jäsenmaidensa verotukseen ja jäsenmaiden verotusta pyritään yhtenäistämään.

Vaikka EU:n virallinen toimivalta verotuksessa on hyvin rajattua, mikään ei estä EU:sta kansalliseen verotukseen tulevia epäsuoria vaikutuksia, jotka voivat olla vaikeasti havaittavissa. EU:lla voi olla vaikutusta kansalliseen veropolitiikkaan, vaikka veropolitiikasta päätetäänkin lähes täysin kansallisessa päätöksenteossa. Toisin sanoen kansallinen veropolitiikka voi eurooppalaistua. Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkinkin Suomen veropolitiikan eurooppalaistumista. Eurooppalaistumistutkimuksen tarkoituksena on jäljittää ja selittää EU:n vaikutuksia kansalliseen politiikkaan, poliittisiin instituutioihin, poliittiseen järjestelmään ja intressiryhmiin. Myös pro gradu -tutkielmani tarkoituksena on selvittää EU:n vaikutuksia kansalliseen politiikkaan eli EU:n vaikutuksia Suomen veropolitiikkaan, joten eurooppalaistumisen teoria on myös tämän tutkimuksen teoreettinen pohja. Aloitan Suomen veropolitiikan tarkastelun jo 1990-luvun alusta, jotta kaikki EU:n vaikutukset tulisivat huomioiduiksi.

Aiemmin EU-jäsenyyden vaikutuksia Suomeen on arvioitu melko vähän ja vaikutuksia veropolitiikkaan on arvioitu olemattoman vähän. Kuitenkin veropolitiikka on kansallisesti erittäin tärkeä politiikan sektori ja se liittyy läheisesti myös EU:n ydinalueisiin. Lisäksi EU:n vaikutuksia

on tarpeellista arvioida myös sellaisilla politiikan sektoreilla, joilla sillä ei ole muodollista valtaa lainkaan tai hyvin vähän, jotta EU-jäsenyyden kokonaisvaikutuksia pystyttäisiin arvioimaan. EU:n vaikutukset ovat vain epäselvemmin näkyvissä pääasiallisesti kansallisvaltion toimivaltaan kuuluvilla politiikkasektoreilla kuin jaetun toimivallan politiikkasektoreilla, mikä puolestaan korostaa vaikutusten tutkimisen tärkeyttä.

Vaikka tutkimukseni sijoittuu politiikan tutkimuksen kenttään ja tarkemmin sanottuna Eurooppa-tutkimuksen piiriin, on tutkimuksella yhtymäkohtia myös taloustieteelliseen ja oikeustieteelliseen tutkimukseen, erityisesti Eurooppa-oikeuden tutkimukseen. Tutkimusaiheellani on monia ulottuvuuksia, joten olen joutunut rajaamaan aihetta paljon ja keskityn ennen kaikkea politiikan tutkimuksen näkökulmaan. Käsittelen siten verotusta ja EU:n vero-oikeutta vain pintapuolisesti, mutta kuitenkin niin, että on mahdollista ymmärtää taustalla vaikuttavat taloudelliset ja oikeudelliset reunaehdot, joiden sisällä politiikkaa tehdään.

1.2. Tutkielman suhde aikaisempaan tutkimukseen

Eurooppalaistumistutkimus on tutkimusalueena suhteellisen nuori. Eurooppalaistumistutkimus yleistyi vasta sen jälkeen, kun Robert Ladrech määritteli vuonna 1994 ensi kertaa eurooppalaistumisen käsitteen (Ladrech 1994). Tämän jälkeen eurooppalaistumistutkimusta on tehty jonkin verran, mutta tutkimusalueen suhteellisesta tuoreudesta johtuen aiheesta ei ole tutkimuksia valtavasti.

Kansainvälisesti EU:n vaikutuksia kansallisvaltioihin on tutkittu jonkin verran. Tutkimus kattaa eurooppalaistumisen teoreettisen määrittelyn, eri politiikkalohkojen eurooppalaistumisen, kansallisten institutionaalisten rakenteiden eurooppalaistumisen, kansallisen poliittisen järjestelmän eurooppalaistumisen ja intressiryhmien eurooppalaistumisen. Eurooppalaistumista on tutkittu pitäytymällä vain yhdessä valtiossa tai tekemällä vertailevaa tutkimusta kahden tai useamman valtion välillä. (Ks. esim. Featherstone & Radaelli 2003; Graziano & Vink 2008.) Aikaisempien tutkimusten perusteella voidaan sanoa, että EU on vaikuttanut niin kansalliseen politiikkaan kuin kansallisiin instituutioihin ja intressiryhmiin. Sen sijaan vaikutusten muodosta ja määrästä on vaikea tehdä yleistyksiä, koska kunkin maan poliittinen järjestelmä vaikuttaa eurooppalaistumisen luonteeseen ja vaikutukset vaihtelevat esimerkiksi politiikkalohkoittain. (Bulmer & Lequesne 2005.) Voidaan kuitenkin sanoa, että eurooppalaistumista on tapahtunut eniten niillä politiikan

sektoreilla, joilla jäsenvaltiot ovat siirtäneet toimivallan joko kokonaan tai suurimmaksi osaksi EU:lle (Raunio & Saari 2006a, 16).

Suomessa eurooppalaistumista on tutkittu sen sijaan vähän. EU:n vaikutuksista kansalliseen politiikkaan on kirjoitettu muutama teos ja joitain artikkeleita. Kirjoitukset käsittelevät EU:n vaikutuksia eri politiikan sektoreihin, institutionaalisiin rakenteisiin, poliittiseen järjestelmään ja intressiryhmiin. Julkaisujen vähydestä huolimatta eri politiikan sektoreita on kuitenkin käsitelty melko kattavasti laidasta laitaan, muun muassa maatalouspolitiikkaa, sosiaalipolitiikkaa, talouspolitiikkaa, ympäristöpolitiikkaa, ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja aluepolitiikkaa on tarkasteltu. (Ks. Raunio & Wiberg 2000; Raunio & Saari 2006b.) Hieman yksinkertaistaen voidaan todeta, että suomalainen yhteiskunta olisi todennäköisesti kehittynyt suurin piirtein nykyiseen muotoonsa myös ilman EU-jäsenyyttä, mutta EU-jäsenyys on vauhdittanut muutoksia. Suomi on myös pystynyt välttämään kansallisesti epäedullisia muutoksia. (Saari & Raunio 2006, 235–241.)

Tarkasteltaessa veropolitiikan eurooppalaistumista huomataan, että aihetta on käsitelty vähän. Talouspolitiikan eurooppalaistumista käsittelevät julkaisut sivuavat usein myös veropolitiikan eurooppalaistumista, mutta veropolitiikkaa tyydytään käsittelemään useimmiten vain muutamalla kappaleella ja päämielenkiinto on esimerkiksi rahapolitiikan eurooppalaistumisessa (ks. esim. Dyson 2008; Widgrén 2006). Veropolitiikan eurooppalaistumiseen keskittyviä kirjoituksia on kansainvälisestikin melko vähän ja niissä keskitytään yleensä käsittelemään jotain tiettyä veroa (ks. esim. Radaelli 1997). Lisäksi on julkaistu veropolitiikan eurooppalaistumista sivuavia tekstejä muun muassa verotuksen harmonisoinnista (ks. esim. Grau & Herrera 2003; Hrehorovska 2006) sekä verokoordinaatiosta ja verokilpailusta (ks. esim. Patterson 2001, 2002). Sinänsä EU:sta ja verotuksesta on kirjoitettu melko paljonkin, mutta näkökulma on lähes aina oikeustieteellinen, jolloin veropolitiikan eurooppalaistumista ei varsinaisesti käsitellä (ks. esim. Helminen 2008; Terra & Wattel 2005).

EU-jäsenyyden vaikutuksia Suomen veropolitiikkaan on tutkittu aikaisemmin, mutta hyvin suppeasti. Timo Rauhanen selvittää vuonna 2005 julkaistussa artikkelissaan ”Muutokset verotuksessa”, miten Suomen verotus on muuttunut kymmenen ensimmäisen EU-jäsenyydensuoden aikana. Rauhanen ei kuitenkaan analysoi muutosten syitä tai EU:n vaikutusta kovin syvällisesti. Rauhanen kuitenkin toteaa, että EU:n vaikutukset verotukseen ensimmäisen kymmenen jäsenyydensuoden aikana olivat pienempiä kuin ennen jäsenyyttä arvioitiin (Rauhanen 2005, 122).

Lasse Arvelalla on vuonna 2000 julkaistussa artikkelissaan ”EU:n vaikutukset Suomen verotukseen” Rauhasta analyyttisempi ote EU:n vaikutusten arvioinnissa Suomen veropolitiikkaan. Artikkelin perusteella voidaan sanoa, että EU:lla on ollut vaikutusta Suomen veropolitiikkaan, mutta sen kehitykseen ovat vaikuttaneet myös muut seikat. Artikkelin on kuitenkin suppea ja sen julkaisusta on aikaa jo yli vuosikymmen. Suomen verotuksen kehittymistä on vertailtu muihin EU-maihin Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen Talouden rakenteet -julkaisuissa, mutta EU:n vaikutuksia suomalaiseen veropolitiikkaan kyseiset julkaisut eivät selvennä (ks. esim. Ilmakunnas, Kröger & Romppanen 2007; Ilmakunnas, Kröger & Rauhanen 2009; Kiander, Kröger & Romppanen 2000; Kiander, Kröger & Romppanen 2005).

Kokonaisvaltaisia tutkimuksia EU:n vaikutuksista veropolitiikkaan ei siis ole tehty Suomessa. Myös kansainvälinen tutkimus EU:n vaikutuksista kansalliseen veropolitiikkaan näyttää olevan hyvin vähäistä. Toisaalta kansainvälinen tutkimus ei edes välttämättä pysty kertomaan kovin paljon EU:n vaikutuksista Suomen veropolitiikkaan, koska aiemmissa tutkimuksissa on tullut esille, että eurooppalaistumisen vaikutukset vaihtelevat maittain. Aiemman tutkimuksen perusteella voidaan kuitenkin olettaa, että EU on vaikuttanut jollain lailla kansalliseen politiikkaan, myös Suomen veropolitiikkaan. Kattavia tutkimuksia EU:n vaikutuksista kansalliseen veropolitiikkaan ei ole olemassa, joten EU:n vaikutusten selvittäminen on paikallaan.

1.3. Tutkimusongelma ja tutkimusaineisto

Tutkimusongelmanani on *EU:n vaikutukset Suomen veropolitiikkaan*. Olen kiinnostunut EU:n vaikutuksista veropolitiikkaan ja verotukseen. Syväällisemmin olen kiinnostunut siitä, missä EU:n ja kansallisvaltion tosiasiallinen raja kulkee. *Kuinka paljon tosiasiallisesta vallasta on kansallisvaltiolla – mitkä veropolitiikan ja verotuksen päätöksistä tehdään EU:ssa, mitkä kansallisvaltiossa ja mihin kansallisvaltion päätöksiin EU on vaikuttanut tavalla tai toisella?* Osana EU:n vaikutusten tutkimista Suomen veropolitiikkaan olen kiinnostunut myös siitä, miten EU:n vaikutukset tulevat kansalliseen veropolitiikkaan.

Tutkimusongelmani voidaan kiteyttää kysymykseen *onko EU vaikuttanut Suomen veropolitiikkaan ja jos on, niin miten?* Tämä kysymys voidaan jakaa useampaan alakysymykseen. Jos EU on vaikuttanut Suomen veropolitiikkaan, *miten tämä vaikutus näkyy, näkyykö se varsinaisessa verotuksessa, veropolitiikan muotoutumisessa vai molemmissa?* Miten EU:n vaikutus tulee eli

millaisten prosessien seurauksena veropolitiikka eurooppalaistuu? Miten eurooppalaistumista pystytään selittämään? Entä ulottuuko EU:n valta myös sellaisiin veropolitiikan alueisiin, joilla sillä ei ole muodollista valtaa tai muodollista valtaa on hyvin vähän?

Etsin ratkaisua näihin kysymyksiin ja tutkimusongelmaani aineiston kautta, joka muodostuu kahdeksan eri virkamiehen haastattelusta valtiovarainministeriössä, ulkoasiainministeriössä, Suomen EU-edustustossa ja eduskunnassa. Koin näiden tahojen virkamiehet kaikkein asiantuntevimmiksi vastaamaan tutkimusongelmaani, koska heillä on laaja-alaisesti tietoa niin suomalaisen kuin kansainvälisen verotuksen kehittymisestä ja lisäksi heillä on pääsy Suomen ja EU:n sekä EU-maiden välisiin virallisiin ja epävirallisiin tapaamisiin tai ainakin tietoa niistä. En haastatellut esimerkiksi etujärjestöjen veroasiantuntijoita, koska heillä ei ole ensikäden tietoa EU-tason virallisista neuvotteluista. Erilaisilla etujärjestöillä on tietoa EU:n vaikutuksista Suomen verotukseen, mutta jätin etujärjestöt tämän tutkimuksen ulkopuolelle, koska en olisi saanut niiltä vastauksia EU-tasolla tapahtuneesta EU:n ja kansallisvaltioiden vuorovaikutuksesta, mikä on oleellista tutkimukseni kannalta. Lisäksi tutkimuksen pituus asetti rajoituksia haastattelujen laajuudelle. En ole myöskään käyttänyt aineistona kirjallista materiaalia, koska tutkimukseni kannalta oleellista kirjallista aineistoa ei ole.

Tein haastattelut maaliskuu-heinäkuussa 2011 ja toteutin ne teemahaastattelun periaatteisiin tukeutumalla. Nämä haastattelut muodostavat tutkimuksen aineiston, josta tarkoitukseni on löytää faktoja Suomen veropolitiikan mahdollisesta eurooppalaistumisesta ja eurooppalaistumisprosessista.

1.4. Tutkielman rakenne

Sivuan tutkimusongelmaa jo heti toisessa luvussa, jossa käsittelen veropolitiikkaa ja verotusta. Tässä tutkimusta taustoittavassa luvussa kartoitan Suomen veropolitiikan ja verotuksen kehittymistä viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana ja kehitykseen vaikuttaneita tekijöitä. Käyn myös läpi EU:n toimivallan verotukseen liittyvissä asioissa. Lisäksi vertailen Suomen veropolitiikan ja verotuksen kehittymistä Ruotsiin, Ranskaan, Saksaan ja Isoon-Britanniaan veropolitiikan yleisten kehityslinjojen ymmärtämiseksi.

Kolmannessa luvussa tuon esille tutkimuksen teoreettisen pohjan, jonka muodostaa eurooppalaistumisen teoria. Määrittelen ensin eurooppalaistumisen käsitteen. Tämän jälkeen

käsittelen eurooppalaistumisen prosessia ja selitysmalleja, joiden pohjalta myös analysoin aineiston luvussa viisi. Eurooppalaistumisen yhteydessä tarkastelen lyhyesti myös sen vaikutuksia kansalliseen politiikkaan ja eurooppalaistumisen tutkimiseen liittyviä ongelmia. Tarkastelen myös eurooppalaistumistutkimuksen soveltamista veropolitiikan tutkimiseen.

Neljäs luku on metodiluku, jossa käsittelen tutkimusmenetelmää. Kerron haastattelujen teoreettisesta pohjasta ja niiden käytännön toteuttamisesta. Käsittelen myös aineiston eli haastattelujen analyysitapaa. Luvun lopussa pohdin haastattelujen ja ylipäätään koko tutkimuksen luotettavuutta.

Viidennessä luvussa analysoin aineiston. Aineiston analyysi perustuu eurooppalaistumisen selitysmalleihin eli yhteensopivuuteen, oppimiseen ja sääntelykilpailuun. Tarkastelen myös analyysin aluksi lyhyesti, miten EU-tasolta tuleviin vaikutuksiin veropolitiikan ja verotuksen kohdalla voidaan vaikuttaa.

Kuudennessa ja viimeisessä luvussa teen yhteenvedon analyysista ja tutkimuksen tuloksista. Tarkastelen missä määrin EU on vaikuttanut Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen sekä pohdin EU:n ja kansallisvaltion rajan sijoittumista veropolitiikassa. Tuon myös esille tutkimuksen annin tieteelliselle keskustelulle ja mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2. Suomen veropolitiikka ja verotus EU-kontekstissa

Veropolitiikka on hyvin laaja aihealue, koska se käsittää periaatteessa koko verolainsäädännön. Veropolitiikka voidaan jaotella eri verojen mukaan, esimerkiksi henkilötuloveropolitiikkaan, elinkeinoveropolitiikkaan ja arvonlisäveropolitiikkaan. Veropolitiikkaan liitetään useimmiten ideologinen pohdinta, esimerkiksi millainen on hyvä verojärjestelmä ja veropolitiikkaan kuuluu verotuksen käytännön vaikutusten arviointia, esimerkiksi miten joku verotusratkaisu vaikuttaa kuluttamiseen tai työllisyyteen. (Määttä 2007, 7–8.) Tässä tutkimuksessa en kuitenkaan ota kantaa verotuksen kehittämiseen tai arvioi verotuksen käytännön vaikutuksia, koska tarkoituksena on selvittää veropolitiikan eurooppalaistumista. Olen kuitenkin ulottanut eurooppalaistumisen tarkastelun pelkästä verotuksen eurooppalaistumisen tutkimisesta veropolitiikan eurooppalaistumiseen, koska olen kiinnostunut myös politiikan muotoutumisprosessista.

Tässä luvussa tarkastelen kuitenkin ensisijaisesti verotusta ja verotuksen muutoksia, muun muassa verokantoja, jotta saataisiin selkeä yleiskuva veroasioista. Verotuksen tarkastelu ei kuitenkaan sulje pois veropolitiikkaa, koska verotuksen muutokset ilmentävät myös veropolitiikan muutoksia. Otan myös paikoitellen veropolitiikan huomioon sellaisenaan tässä luvussa.

Käsittelen ensin veropolitiikan ja verotuksen yleistä kehitystä Suomessa 1990-luvun alusta tähän päivään. Suomi liittyi EU:n jäseneksi vuonna 1995, mutta aloitan tarkastelun jo 1990-luvun alusta, jotta pystyttäisiin havaitsemaan, mitä uudistuksia Suomessa suunniteltiin jo ennen EU-jäsenyyttä. Tämä on oleellista, jotta pystytään jäljittämään EU:n vaikutuksia Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen. Tämän jälkeen tarkastelen EU:n muodollista valtaa eli toimivaltaa verotuksessa, mitkä ovat EU:n veropolitiikan perusteet ja periaatteet sekä millä verotuksen alueilla EU:lla on valtaa. Siitä seuraavaksi vertailen Suomen verotuksen kehittymistä Ruotsin, Ranskan, Saksan ja Ison-Britannian verotuksen kehittymiseen. Tarkastelen erikseen ansiotulo-, pääomatulo-, yritys-, arvonlisä- ja valmisteverotusta. Lopuksi käsittelen vielä yhteenvedonomaaisesti Suomen ja EU:n verotussuhdetta.

2.1. Verotuksen kehitys Suomessa

Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana Suomessa on uudistettu verotusta laajamittaisesti vuosina 1993 ja 2005. Erityisesti 1990-luvun alun verouudistukset muuttivat merkittävästi suomalaisen verotuksen linjaa, jolloin uudistettiin koko verojärjestelmä.

Suomen verojärjestelmää alettiin modernisoida 1980- ja 1990-luvun vaihteessa ja uudistusurakka jatkui koko 1990-luvun alkupuoliskon. Verouudistus oli mittavin toisen maailmansodan jälkeen ja se käsitti käytännössä koko verotuksen kentän – niin välittömän kuin välillisenkin verotuksen¹. Modernisointi oli saanut vaikutteita ennen kaikkea Yhdysvalloista liikkeelle lähteneestä liberaalista talouspolitiikasta eikä niinkään Euroopan yhteisöstä (EY). Varsinainen tarve uudistukselle muodostui, kun Suomessa vapautettiin kansainvälisten pääomamarkkinoiden toiminta 1980-luvun lopulla. Verouudistuksen toteuttamistavassa puolestaan oli paljon yhteistä Ruotsin vuoden 1991 verouudistuksen ja Norjan vuoden 1992 uudistuksen kanssa. Pääministeri Esko Ahon vuoden 1991 hallitusohjelmaan sisältyi maininta monista uudistuksista. (Arvela 2000, 474–475; Niskakangas 2004, 19.)

Eri verojen uudistuksilla oli paljon yhteisiä piirteitä. Tavoitteena oli laajentaa veropohjaa² ja tehdä siitä aukottomampi eli uudistuksissa luovuttiin monista verovähennyksistä. Sitä vastoin verokantoja alennettiin. Näin meneteltiin muun muassa tuloverotuksen ja yritysverotuksen uudistusten kohdalla. Verouudistusten taustalla painoi avautuminen kansainvälisyydelle, joten eri verojen uudistuksilla pyrittiin reagoimaan lähes poikkeuksetta kansainväliseen kehitykseen. (Arvela 2000, 474–475; Myrsky & Linnakangas 2006, 18–21.)

Merkittävin vuonna 1993 voimaanastuneista uudistuksista oli tuloverotuksen uudistus. Tuolloin eriytettiin ansio- ja pääomatulojen verotus (Niskakangas 2004, 19). Ennen vuotta 1993 Suomessa ei ollut erillistä pääomatuloveroa, vaan esimerkiksi korkotuloja verotettiin lähdeverokannan mukaan ja osinkoja progressiivisen verotuksen mukaan. Pääministeri Ahon hallitusohjelmassa mainittiin, että pääomatulojen verotusta tulisi yhdenmukaistaa ja uudistuksen tulisi seurata muiden

¹ Välittömiä veroja ovat esimerkiksi ansiotulovero, pääomatulovero ja yhteisövero. Välittömät verot maksaa se, jolle vero alun perin kuuluu eli se, joka on muodollisesti verovelvollinen. Välittömien verojen lisäksi on olemassa välillisiä veroja, kuten arvonlisävero ja valmisteverot. Välilliset verot vyörytetään muodolliselta verovelvolliselta, esimerkiksi tuotteen valmistajalta, muiden maksettaviksi eli käytännössä veron joutuu maksamaan ostaja. Kyse on siis kulutukseen perustuvista veroista. (Määttä 2007, 42–43; Niskakangas 2005, 113–114.)

² Veropohjassa on kysymys verotettavien asioiden tai tulojen määrittämisestä eli siitä, mistä veroa kerätään ja mistä ei. Veropohjan suuruuteen vaikuttavat asioiden tai tulojen veronalaisuus ja verovähennykset.

Pohjoismaiden uudistuksia. Yhtenä tavoitteena oli verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyn säilyttäminen, koska kansainvälisten pääomanliikkeiden säännöstelystä oli juuri luovuttu Suomessa. Pääomatuloverotuksessa tulikin ottaa huomioon verotuksen kilpailukyky, koska pääomia oli tullut mahdolliseksi liikutella nopeasti maasta toiseen. (Myrsky & Linnakangas 2006, 18–19; Niskakangas 2004, 19.)

1990-luvun alkupuolella uudistettiin myös välillistä verotusta. EU-jäsenyyden yhtenä edellytyksenä oli arvonlisäveron soveltaminen, joten arvonlisävero alettiin käyttää Suomessa vuonna 1994 liikevaihtoveron asemasta. EU-jäsenyyden myötä myös valmisteverolait uudistettiin kokonaan. (Arvela 2000, 475; Valtiovarainministeriö 2010a.)

1980- ja 1990-luvun taitteessa alkanut Suomen talouden kansainvälistyminen pääomamarkkinoiden vapautumisen myötä jatkui 2000-luvulle tultaessa. EU-jäsenyys vuonna 1995 ja euron käyttöönotto vuonna 2002 lisäsivät entuudestaan kansainvälisiä kontakteja ja altistivat suomalaisen verotuksen verokilpailulle. 1990-luvun alun jälkeen verotusta uudistettiin seuraavan kerran suuremmalti vuonna 2005, joskin uudistus ei ollut läheskään yhtä mittava kuin vuonna 1993. Vuonna 2005 voimaanastuneen uudistuksen kohteena oli lähinnä yritysverotus. Tavoitteena oli tehdä yritysverotuksesta kansainvälisesti kilpailukykyisempi. (Myrsky & Linnakangas 2006, 21–22.)

1990-luvun lopusta lähtien myös ansiotuloverotusta on kevennetty Suomessa. Kyseessä on ollut ennen kaikkea sisäpoliittinen ratkaisu, jolla on pyritty parantamaan kotitalouksien ostovoimaa. Ostovoimaa ovat alentaneet korkeahkot hinnat ja korkeasti koulutettujen melko kireä verotus. Verotusta keventämällä on haluttu lisätä ostovoimaa ja sitä kautta palvelujen kysyntää ja työllisyyttä. Viime aikoina on myös arvioitu, että ansiotulojenkin verotukseen on alkanut vaikuttaa verokilpailu. Aiemmin verotuksella ei ollut juuri merkitystä päätökseen muuttaa toiseen maahan, mutta tilanne vaikuttaisi olevan muuttumassa, kun nuorilla ikäluokilla on yhä enemmän kansainvälistä kokemusta. (Tikka 2004, 307–308, 311.)

2010-luvun alussa pyrkimyksenä on uudistaa verotusta syvällisemmin ensi kertaa 1990-luvun alun jälkeen. Valtiovarainministeriön asettama verotusta pohtinut työryhmä julkaisi loppuraporttinsa vuonna 2010, mutta on todennäköistä, että lähitulevaisuudessa verotusta ei uudisteta perinpohjaisesti, koska poliittiset voimasuhteet muuttuivat kevään 2011 eduskuntavaaleissa. Ikääntyvä väestö, kansainvälinen integraatio, avoin talous ja globalisaatio asettavat kuitenkin uusia

haasteita verotukselle. Veroaste on pysynyt korkeana globalisaatiosta huolimatta, mutta verotuksen rakennetta on todennäköisesti muutettava tulevaisuudessa, koska yritykset, pääomat ja ihmiset liikkuvat yhä enemmän. (Valtiovarainministeriö 2010b, 22.) Työryhmän loppuraportissa linjattiinkin, että työn verotusta ja marginaaliveroasteita kevennettäisiin yhä edelleen, koska työskentelyhalukkuutta halutaan lisätä väestön ikääntymisen vuoksi ja Suomesta haluttaisiin tehdä houkutteleva ulkomaalaisille osajille (Valtiovarainministeriö 2010c, 107).

Suomen verotusta ei kuitenkaan määrittele pelkästään kotimaan politiikka, vaan EU:llakin on toimivaltaa verotuksessa, joskin EU:n toimivalta on verotuksen osalta hyvin rajattua. Seuraavassa luvussa käsitellenkin EU:n muodollista päätösvaltaa verotuksessa.

2.2. EU:n toimivalta verotuksessa

EU:n jäsenmaiden itsenäisen päätösvalan lisäksi myös EU:lla on muodollista valtaa eli toimivaltaa verotuksessa eli EU vaikuttaa jäsenvaltioiden verotukseen. EU-oikeudella on etusija ja kansallista lainsäädäntöä ja verosopimuksia on tulkittava EU-oikeuden mukaisesti. Tosin EU:lla on muodollista valtaa hyvin vähän ja sekin hyvin rajoitettua. Kaikissa verotukseen liittyvissä asioissa vaaditaan kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyys ja EU noudattaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita, koska verotus koetaan herkäksi politiikan alueeksi. Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU toimii vain silloin, kun EU-tason toimet ovat tehokkaampia kuin kansallisen tason toimet ja suhteellisuusperiaatteen mukaan EU toteuttaa vain ne toimet, jotka ovat tarpeellisia kyseisen asian kannalta. Pääsääntönä on, että kukin jäsenmaa määrää itsenäisesti verotuksestaan ja EU osallistuu verotuksen kehittämiseen vain silloin, kun jäsenmaat eivät pysty toimimaan tehokkaasti yksinään. (Europa 2010a; European Commission 2010; Helminen 2008, 57.)

EU:n päätöksenteko verotuksessa on hyvin jäsenmaalähtöistä. Sitovat päätökset tehdään jäsenvaltioiden valtiovarainministereiden talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa eli Ecofin-neuvostossa yksimielisyysperiaatteella, jolloin parlamentti ja talous- ja sosiaalikomitea antavat vain lausunnon asiasta. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklan mukaan:

[n]euvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan säännökset liikevaihtoveroja, valmisteveroja ja muita välillisiä veroja koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on tarpeen

sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan varmistamiseksi sekä kilpailun vääristymien välttämiseksi.

113 artikla pätee välilliseen verotukseen. Välillinen verotus liittyy oleellisesti sisämarkkinoiden toimintaan, joten EU pyrkii yhdenmukaistamaan eli harmonisoimaan välillistä verotusta (Euroopan yhteisöjen komissio 2001, 8). Välittömässä verotuksessa EU:lla ei ole nimellistä valtaa, vaan välittömän verotuksen osalta sovelletaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 115 artiklaa:

[n]euvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan direktiivejä jäsenvaltioiden sellaisten lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, jotka suoraan vaikuttavat sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan [...].

115 artiklan nojalla jäsenvaltioiden verosäädösten lähentäminen tulee kysymykseen myös välittömän verotuksen osalta, jos jäsenvaltioiden verosäädökset vaikuttavat yhteismarkkinoihin (Euroopan yhteisöjen komissio 2001, 8–9). Lähentäminen katsotaan kuitenkin usein eri asiaksi kuin harmonisointi eli se nähdään pikemminkin koordinaationa ja yhteensovittamisena.

Verotukseen vaikuttavat väistämättä myös sisämarkkinoiden neljä perusvapautta. Sisämarkkinat merkitsevät tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkumista. Lisäksi sisämarkkinat tarkoittavat myös henkilöiden eli EU-kansalaisten ja työntekijöiden vapaata liikkumista sekä sijoittautumisoikeuden vapautta eli EU-kansalaisten vapautta asettua mihin tahansa EU-valtioon ja harjoittaa siellä yritystoimintaa. Verotus on EU-sopimusten vastaista, jos sillä rajoitetaan näitä perusvapauksia. Toisin sanoen perusvapaudet takaavat tasa-arvoisen kohtelun kansalaisuudesta ja alkuperästä riippumatta. Perusvapaudet koskevat myös Euroopan vapaakauppajärjestöön (EFTA) kuuluvia valtioita Euroopan talousalueen (ETA) sopimuksen perusteella. (Helminen 2008, 66–67, 78.)

EU:n perussopimuksessa onkin kielletty syrjintä eli säännökset tai käytännöt, jotka kohtelevat eri tavalla kotimaisia ja toisten jäsenvaltioiden verovelvollisia. Joissain tapauksissa tosin kotimaisen verovelvollisen suosinta on hyväksyttyä. Perussopimuksessa on kielletty verotuksen saralla myös valtionavut, jotka antavat jollekin rajat ylittävälle toiminnalle kilpailuedun vähäisemmän verorasituksen ansiosta. Komissio voi kieltää etukäteen valtionavuksi katsottavat verosäännökset, joten komissiolta pyydetään hyväksyntä jo etukäteen verolaille, jossa on mahdollisesti valtionavun elementtejä. Joissain tapauksissa valtionapu on kuitenkin sallittua. (Helminen 2008, 50, 61–62.)

EU:n veropolitiikan ensisijaisena tavoitteena on sisämarkkinoiden häiriötön toiminta. Henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta haittaavia veroesteitä pyritään poistamaan. EU:n tehtävänä on myös varmistaa, että kansallinen verotus tukee EU:n tavoitteita, esimerkiksi työllistymistä ja että verotus ei suosi kohtuuttomasti yhtä jäsenmaata. Jotta vääristymiä pystyttäisiin välttämään paremmin, pyritään nimellisverokantoja alentamaan ja vastaavasti laajentamaan veropohjia. (Euroopan yhteisöjen komissio 2001, 7; Europa 2010a.)

Tarkoituksena ei ole kuitenkaan nakertaa jäsenvaltioiden itsenäistä valtaa päättää verotuksestaan. Komissio on todennut, että jäsenvaltioiden verojärjestelmien yleiselle yhdenmukaistamiselle ei ole tarvetta, koska verojärjestelmät poikkeavat maittain ja eri maat haluavat painottaa eri asioita verotuksessaan. On kuitenkin huomioitava, että yhden valtion verovalinnat vaikuttavat todennäköisesti myös muiden valtioiden valintoihin. (Euroopan yhteisöjen komissio 2001, 8.)

Vaikka kansallisia verojärjestelmiä ei ole yhdenmukaistettu, EU haluaa varmistaa, että ne ovat yhteentoimivia sekä keskenään että EU:n perussopimuksen kanssa. Tarkoituksena on välttää useammassa maassa toimivalle yritykselle tai yksityishenkilölle aiheutuvat kulut esimerkiksi kaksinkertaisesta verotuksesta ja lisäksi välttää haitallinen verokilpailu, joka johtaa muun muassa verotulojen pienenemiseen. (Euroopan yhteisöjen komissio 2006, 3–4.)

Tällä hetkellä EU:lla on toimivaltaa verotuksessa lähinnä sisämarkkinoihin oleellisesti liittyvissä arvonlisäverotuksessa ja valmisteverotuksessa. EU asettaa arvonlisäverojärjestelmälle raamit, joiden sisällä jäsenmaiden on toimittava. EU määrää normaaliverokannan vähimmäiskannan sekä alennettujen verokantojen määrän ja vähimmäiskannan. Kannat ovat olleet voimassa vuodesta 1993 lähtien ja arvonlisäverotuksen pohja on yhtenäistetty vuonna 1977. Jäsenmaan täytyy hakea EU:lta lupa, mikäli se haluaa tehdä poikkeuksen näihin sääntöihin. EU asettaa raamit myös niiden hyödykkeiden valmisteverotukselle, joiden verotus on harmonisoitu EU:ssa, esimerkiksi määrittelemällä kyseisille hyödykkeille vähimmäisverotason. EU:ssa on harmonisoitu alkoholi- ja tupakkatuotteiden, nestemäisten polttoaineiden ja energiatuotteiden verotus. Alkoholi- ja tupakkatuotteiden sekä nestemäisten polttoaineiden verotus harmonisoitiin, kun EU:ssa siirryttiin sisämarkkinoihin vuonna 1993 ja energiatuotteiden verotus harmonisoitiin vuonna 2003. (Euroopan komissio 2000, 12, 18; Europa 2010a; Rauhanen 2005, 124, 129, 145; Valtiovarainministeriö 2010d.)

Välittömässä verotuksessa EU:lla on sen sijaan hyvin vähän toimivaltaa. Henkilötuloverotus on käytännössä täysin jäsenmaiden vastuulla ja jäsenmaiden verotuksen yhteensovittamistakin tarvitaan vain syrjinnän estämiseksi rajat ylittävässä toiminnassa ja sisämarkkinoiden esteiden poistamiseksi. Henkilötuloverotuksen puolella on säädetty säästödirektiivi, joka astui voimaan vuonna 2005. Sen mukaan talletuksista on ilmoitettava tallettajan kotimaahan veronkierron estämiseksi. EU-tasolla on myös säädetty vuonna 2008 direktiivi pääoman hankinnasta suoritettavista välillisistä veroista ja sillä kielletään pääoman hankintaverot. (Euroopan yhteisöjen komissio 2001, 17; Europa 2008; Helminen 2008, 261–263.)

Yritysverotuksen kohdalla pyrkimyksenä on poistaa haitallinen verokilpailu. Haitallisen verokilpailun välttämiseksi onkin laadittu jäsenmaita poliittisesti sitovia menettelysääntöjä. Yhdenmukaisiin verokantoihin tai reilun verokilpailun poistamiseen ei kuitenkaan tähdätä. Joitain yritysverotusta koskevia direktiivejä on kuitenkin säädetty. Vuonna 1992 astuivat voimaan emoyhtiödirektiivi ja yritysjärjestelydirektiivi. Emo-tytäryhtiödirektiivillä EU-valtioissa sijaitsevien tytäri- ja emoyhtiöiden välinen voitonjako säädettiin verovapaaksi. Yritysjärjestelydirektiivin mukaan yritystoiminnan uudelleenjärjestelyistä ei aiheudu välittömiä verotuksellisia seuraamuksia. Vuonna 1995 astui voimaan arbitraatiosopimus, joka liittyy monenkertaisen verotuksen poistamiseen siirtohinnoittelutapauksissa. Arbitraatiosopimus ei ole sinällään direktiivi, vaan jäsenvaltioiden solmima multilateraalinen sopimus. Korke- ja rojaltdirektiivi puolestaan astui voimaan vuonna 2004 ja sen tarkoituksena on taata rajat ylittävälle korke- ja rojaltimaksuille samanlainen verokohtelu kuin yhden valtion sisäisille maksuille. Tällä hetkellä EU:ssa työstetään direktiiviä yhteisestä yritysveropohjasta ja konserniyhtiöiden tuloksen yhdistämisestä eli yhdistetystä yhtiöveropohjasta (*Common Consolidated Corporate Tax Base, CCCTB*). (Euroopan komissio 2000, 31; Euroopan yhteisöjen komissio 2001, 16–17; Helminen 2008, 119–120, 135–136, 155–156, 199, 220–221.)

Koska EU:lla ei ole käytännössä muodollista valtaa välittömässä verotuksessa ja päätökset vaativat jäsenmaiden yksimielisyyttä, välittömässä verotuksessa ovatkin korostuneet EU-tuomioistuimen ratkaisut. Tuomioistuimen ratkaisut ovat tulleet myös tärkeiksi, koska perussopimus ja osittain direktiivitkin ovat väljästi muotoiltuja. EU-tuomioistuimen tarkoituksena on taata, että EU-oikeutta tulkitaan jäsenmaissa yhdenmukaisesti. EU-tuomioistuin muun muassa antaa kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä ennakkoratkaisuja perussopimuksen tai direktiivien tulkinnasta, kun kyseessä on kansallisessa tuomioistuimessa vireillä oleva tapaus. Annettu ennakkoratkaisu sitoo

sekä kyseessä olevaa kansallista tuomioistuinta että muita EU-valtioita. Jäsenvaltiot voivat myös osallistua muiden valtioiden ennakkoratkaisupyyntöjen käsittelyyn esittämällä kirjallisen huomautuksen. Lisäksi EU-tuomioistuin ratkaisee kanteita, jotka on nostettu jäsenvaltioita vastaan. Useimmiten kanteen on nostanut komissio. Kyse on yleensä rikkomusasiasta tai -menettelystä eli jäsenvaltion ei katsota noudattavan unionin oikeutta. Jäsenvaltio voi olla myös väliintulijana toista valtiota vastaan nostetussa kanteessa. Uutta verolainsäädäntöä EU-tuomioistuin ei voi sinällään luoda, mutta se voi hylätä tai purkaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Viime vuosina EU-tuomioistuin on antanut verotukseen liittyviä ratkaisuja kiihtyvällä tahdilla. Vuosina 1983–1993 tuomioistuin ratkaisi yhteensä kaksikymmentä verotusasiaa, mutta nykyään se tekee saman verran ratkaisuja vuodessa. (Andersson 2009, 344; Helminen 2008, 290–294; Ulkoasiainministeriö 2011, 9.) Osaltaan tuomioistuinratkaisujen merkitystä on korostanut myös se, että 1990-luvun alun jälkeen EU:ssa ei ole ollut suuria verotuksen harmonisointiprojekteja.

Harmonisointiprojektien puuttuessa EU-jäsenyyden vaikutukset ovat epäsuorempia. Tällöin EU-jäsenyyteen liittyvät vaikutukset voivat ilmaantua myös muiden EU-maiden kautta. Verotuksessa EU-jäsenyyden vaikutukset voivat siis liittyä EU-instituutioiden lisäksi myös toisiin EU-maihin. Seuraavassa luvussa tarkastelenkin paitsi suomalaisen verotuksen kehittymistä 1990-luvun alusta, niin vertaan kehitystä myös muihin EU-maihin.

2.3. Suomen verotuksen vertailua muihin EU-maihin

Tarkastelen suomalaisen verotuksen kehitystä 1990-luvun alusta tähän päivään ja vertaan sitä muihin EU-maihin käsittelemällä eri veroja. Verotuksen kehittymistä tarkastelen pääasiassa verokantojen kautta. Huomion arvoista on, että verokannat eivät kerro aivan kaikkea tosiasiallisesta verotuksen tasosta, koska veropohjat vaihtelevat maittain. Esimerkiksi henkilötulo- tai yritysverotuksessa eri valtioiden välillä on pieniä vaihteluja siinä, mitä verotetaan ja mitä ei ja millaisia verovähennyksiä on käytössä. Verokannat havainnollistavat kuitenkin verotuksen tasoa yleistajuisesti ja verokantojen vertailun avulla on mahdollista tehdä selkeää vertailua ajallisesti ja eri maiden välillä.

Suomen lisäksi tarkastelen verotuksen kehittymistä Ruotsissa, Ranskassa, Saksassa ja Isossa-Britanniassa. Saksa on EU:n ehdoton taloudellinen ja poliittinen jättiläinen. Saksan talous on Euroopan suurin ja lisäksi Saksa on myös poliittisesti aktiivinen EU:ssa. Saksa onkin muodostanut

perinteisesti Ranskan kanssa EU:n kehitystä eteenpäin vievän kaksikon. Tosin Ranskan suhde EU:hun on kaksinainen, integraation eteenpäin viemisen lisäksi Ranskalla on tarve säilyttää suvereniteettinsä. Iso-Britannia on puolestaan jättäytynyt poliittisesti EU:n ydinjoukon ulkopuolelle, mutta sen talous on hyvin merkittävä ja toiseksi suurin EU:ssa Saksan talouden jälkeen. Ranskan talous on kolmanneksi suurin heti Ison-Britannian jälkeen. (International Monetary Fund 2010.) Saksa, Iso-Britannia ja Ranska ovat EU:n suuria maita, joiden kehitys vaikuttaa niin yksittäisiin jäsenmaihin kuin koko EU:hun.

Tarkastelen myös Ruotsin verotuksen kehittymistä, koska Suomi on perinteisesti tehnyt läheistä yhteistyötä muiden Pohjoismaiden kanssa ja Pohjoismaiden yhteiskuntajärjestelmät ovat hyvin samankaltaisia. Ruotsi on korkean verotuksen pohjoismainen hyvinvointivaltio ja se on pohjoismaisen hyvinvointivaltiomallin lähtökohta. Myös Suomi kuuluu korkean verotuksen hyvinvointivaltioihin ja Suomi onkin ottanut esimerkkiä Ruotsista hyvinvointivaltiota rakentaessaan. On tosin huomioitava, että Euroopan integraation suhteen Suomi ja Ruotsi eroavat toisistaan. Suomen poliittinen eliitti on suhtautunut tähän mennessä integraatioon vähintäänkin neutraalisti, useimmat kohtuullisen myönteisesti. Ruotsissa integraatio on sen sijaan herättänyt ristiriitaisempia näkemyksiä. (Johansson & Raunio 2001, 240, 244.)

Myös kolme muuta valtiota ovat hyvinvointivaltioita, mutta erilaisilla painotuksilla. Ison-Britannian anglosaksinen hyvinvointivaltionäkemyks korostaa yksilön vapautta ja vastuuta, joten valtion halutaan puuttuvan vain mahdollisimman vähän yksilön elämään, mikä tulee ilmi myös verotuksessa. Ranskan ja Saksan hyvinvointivaltiojärjestelmät puolestaan asettuvat pohjoismaisen ja anglosaksisen hyvinvointivaltion väliin. Erilaiset hyvinvointijärjestelmät näkyvät myös verotuksessa.

Suomen verotuksen kehitys on siis altis useille eri maista tuleville suuntauksille, joten on tarpeellista tarkastella Suomen verotuksen kehityksen lisäksi myös muiden EU-maiden verotuksen kehittymistä. Olen ottanut tarkasteluun myös EU-maiden keskiarvot EU:n verokehityksen yleiskuvan saamiseksi. Tarkastelen veroastetta ja verorakennetta sekä ansiotulo-, pääomatulo-, yritys-, arvonlisä- ja valmisteverotusta. Nämä verot ovat kaikkein keskeisimpiä veropolitiikan kannalta, koska niillä kerätään paljon verotuloja ja ne vaikuttavat ratkaisevasti yhteiskuntaan. Näiden verojen kaikkia yksityiskohtia ja niihin liittyviä pieniä, erillisiä veroja en juuri käsittele selkeyden säilyttämiseksi.

2.3.1. Veroaste ja verorakenne

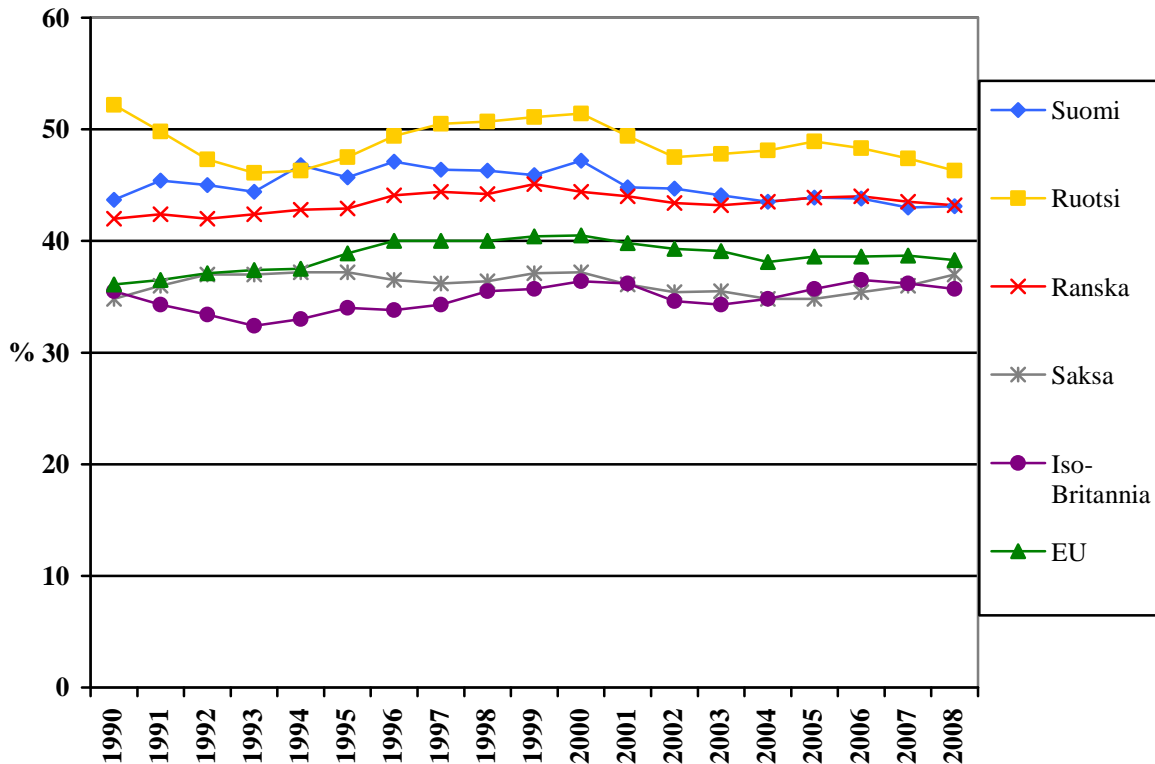
Kokonaisveroaste eli verotulojen määrä suhteessa bruttokansantuotteeseen ja verorakenne eli verojen suhde toisiinsa kertovat verotuksen kehityksen yleislinjasta. Kokonaisveroaste kuvaa verotuksen yleistä kehitystä, esimerkiksi varsinaisesta verotuksen keventymisestä tai tiukentumisesta voidaan puhua vain, jos kokonaisveroaste muuttuu. Muuten yhden veron keventäminen on kompensoitu toisen veron kiristämällä. (Määttä 2007, 56.) On kuitenkin huomattava, että veroasteen heilahteluihin ei vaikuta pelkästään veroasteiden muuttuminen, vaan bruttokansantuotteen vaihtelutkin voivat vaikuttaa veroasteeseen. Verorakenteen kohdalla on huomioitava, että yhden veron kiristäminen tai löysentäminen ei vaikuta yksistään verojen suhteisiin. On mahdollista, että jonkin veron veropohja muuttuu tuottavammaksi tai vähemmän tuottavammaksi kuin aiemmin. Veroaste ja verorakenne antavat kuitenkin yleispätevän kokonaiskuvan verotuksen kehityssuunnasta.

Yleiskuva verotuksen kehityksestä voidaan saada kuviosta 1, jossa tarkastellaan veroasteita. Suomessa veroaste nousi aina vuoteen 2000 asti, jonka jälkeen se alkoi laskea. Nousu oli jatkunut usean vuosikymmenen ajan. Vuonna 2000 veroaste oli 47,2 prosenttia, jonka jälkeen veroaste lähti loivaan laskuun. Lamavuosien veroasteen kiristyminen on selitettävissä sekä verotuksen kiristymisellä että bruttokansantuotteen supistumisella. Lisäksi 1990-luvun alun verouudistukset muuttivat veropohjaa laajemmaksi ja monista verovähennyksistä luovuttiin. (Rauhanen 2005, 121.) Tarkasteluajanjakson lopussa vuonna 2008 veroaste oli 43 prosentin tuntumassa.

Suomen veroasteen kehitys on noudattanut hyvin EU-maiden keskimääräisen veroasteen kehittymistä, EU-maiden veroasteiden keskiarvossa on havaittavissa samanlainen nousu 1990-luvun loppuun asti kuin Suomessa. Suomessa kerätään kuitenkin enemmän veroja kuin EU:ssa keskimäärin, joskin 1990- ja 2000-luvun taitteessa Suomen ja EU-maiden keskimääräisen veroasteen ero supistui hieman. Suomeakin korkeampi veroaste on Ruotsissa, jossa veroaste on aaltoilusta huolimatta pysytellyt koko ajan Suomen veroastetta korkeampana. EU-maiden keskiarvoa korkeampi veroaste on myös Ranskassa. Sen sijaan Saksassa ja Isossa-Britanniassa veroaste on hyvin alhainen ja niiden veroasteet ovat EU:n keskiarvon alapuolella. Saksan veroaste on pysytellyt 35 prosentin tuntumassa, mutta Ison-Britannian veroaste oli tätäkin alhaisempi 1990-luvun alussa. 1990-luvun puolivälin jälkeen Ison-Britannian veroaste on kohonnut Saksan tasolle.

On kuitenkin huomattava, että muiden maiden veroasteet ovat lähentyneet Saksan ja Ison-Britannian veroasteita 2000-luvun alusta lähtien.

Kuvio 1. Veroaste Suomessa ja eräissä EU-maissa¹ vuosina 1990–2008², prosenttia



Lähde: OECD 2010, 79–80.

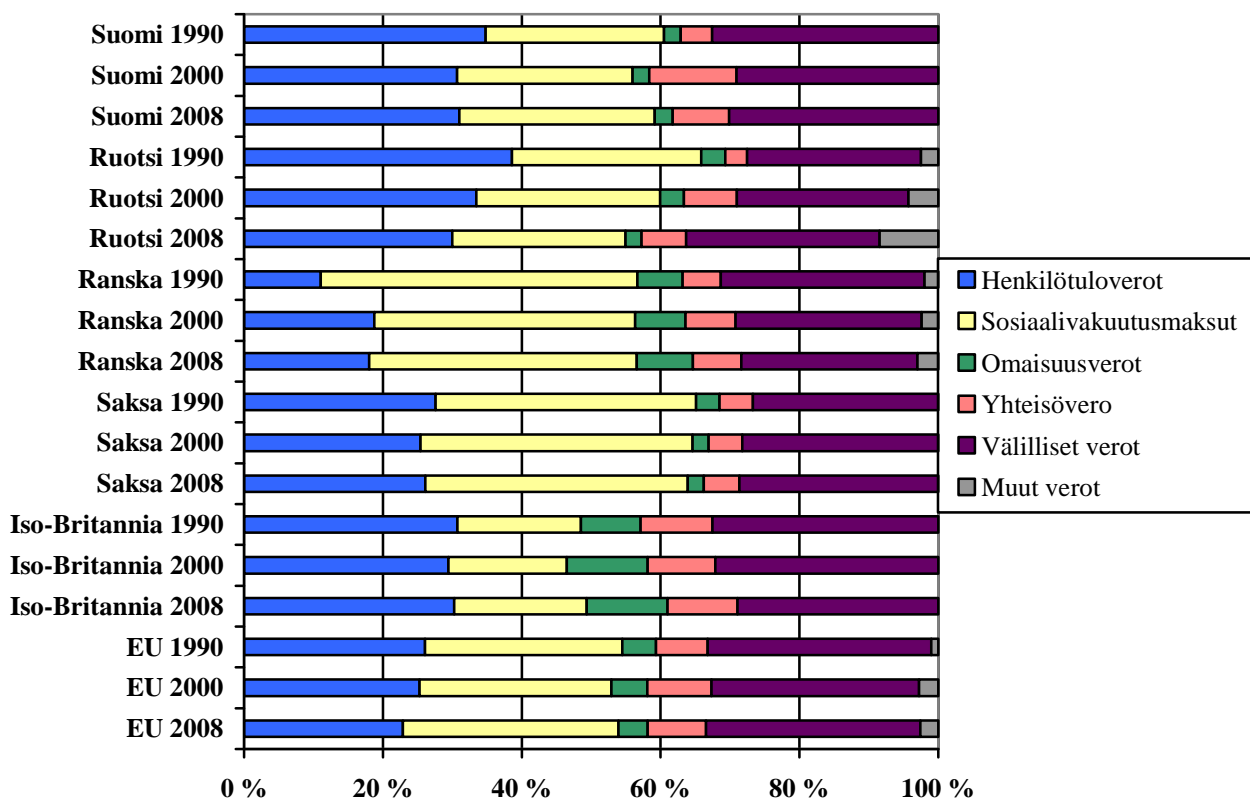
Henkilötuloverot, sosiaalivakuutusmaksut ja välilliset verot muodostavat verorakenteen perustan, mikä voidaan huomioida kuviosta 2. Suomessa ja Ruotsissa henkilötuloverojen osuus on suurempi kuin EU-maissa keskimäärin. Suomen kohdalla tämä johtuu osittain verotukien poistamisesta tai korvaamisesta 1980-luvun lopulta lähtien (Ilmakunnas ym. 2009, 89). Henkilötuloveroista saatavat tulot ovat pienentyneet kaikissa muissa tarkasteltavissa maissa paitsi Ranskassa. Ranskassa henkilötuloveroista saatavat tulot ovat kasvaneet, mutta henkilötuloverojen osuus on yhä edelleen pieni. Ranskassa sosiaalivakuutusmaksut muodostavatkin huomattavan suuren tuloerän. Myös Saksassa sosiaalivakuutusmaksut ovat merkittävä erä. Isossa-Britanniassa näin ei ole, koska sosiaalivakuutusmaksujen sijaan omaisuusverosta ja yhteisöverosta saadaan suhteessa paljon tuloja.

¹Kaikissa kuvioissa ja taulukoissa kunkin vuoden EU-keskiarvoon on sisällytetty senhetkiset jäsenmaat.

²EU-maiden keskiarvo ei sisällä Bulgariaa, Kyprosta, Latviaa, Liettuaa, Maltaa, Romaniaia ja Viroa.

Sen sijaan Suomessa, Ruotsissa ja Saksassa omaisuusveroista saadaan vähemmän tuloja kuin muissa maissa. Yhteisöverotuksen tulot nousivat sekä Suomessa että Ruotsissa 1990-luvulla EU:n keskitasolle. Saksa jäi tämän keskitason alle. Välillisestä verotuksesta saadaan Suomessa ja Isossa-Britanniassa kutakuinkin yhtä paljon verotuloja kuin EU-maissa keskimäärin. Erityisesti Ranskassa, mutta myös Ruotsissa ja Saksassakin, välillisestä verotuksesta saadut tulot ovat pysytelleet hieman alhaisempina kuin muissa EU-maissa.

Kuvio 2. Verorakenne Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1990–2008¹



Lähde: OECD 2010, 82–94.

2.3.2. Ansiotuloverotus

Ansiotuloverotus muodostaa yhdessä pääomatuloverotuksen kanssa henkilötuloverotuksen pohjan. Ansiotuloa ovat kaikki ne luonnollisten henkilöiden saamat tulot, jotka eivät ole pääomatuloa. Useimmiten ansiotuloa on palkka, siihen verrattavissa oleva tulo tai eläke. Toisinaan ansiotuloa voi

¹ EU-maiden keskiarvo ei sisällä Bulgariaa, Kyprosta, Latviaa, Liettuaa, Maltaa, Romaniaia ja Viroa.

olla myös muu tulo kuin työstä saatava tulo, jos tuloa ei katsota pääomatuloksi. Ansiotuloja verotetaan Suomessa sekä valtion- että kunnanverotuksessa. Valtionverotuksessa on käytössä progressiivinen tuloveroasteikko eli veroaste nousee sitä korkeammaksi, mitä enemmän ansaitsee. Ansiotuloista maksetaan myös kunnallisveroa, joka on suhteellinen vero eli veroaste on kaikille sama. Kirkkoon kuuluvat maksavat myös kirkollisveroa, joka on myös suhteellinen vero. Lisäksi ansiotuloista maksetaan erilaisia sosiaalimaksuja. (Niskakangas 2005, 52–53.) Sosiaalivakuutusmaksuja maksavat sekä työntekijä että työnantaja ja niitä ovat muun muassa sairausvakuutusmaksut, työeläkevakuutusmaksut ja työttömyysvakuutusmaksut.

Suurin muutos suomalaisessa ansiotuloverotuksessa viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana tapahtui vuoden 1993 verouudistuksessa, kun ansiotulojen ja pääomatulojen verotus eriytettiin. (Niskakangas 2004, 19). Ruotsissa ansiotulojen ja pääomatulojen verotus oli eriytetty vuonna 1991 (European Commission/Taxation and Customs Union 2011a, 256). Jo aiemmin 1980- ja 1990-luvun taitteessa Suomessa oli alennettu henkilötuloverotuksen verokantoja ja vastaavasti karsittu verovähennyksiä. Tavoitteena oli ollut tehdä verotuksesta yksinkertaisempaa, tehokkaampaa ja neutraalimpaa eli tähdättiin siihen, että verotus ei vaikuttaisi kotitalouksien käyttäytymiseen. Uudistus oli ollut puhtaasti rakenteellinen, eikä sillä ollut tähdätty vallitsevan tulojaon muuttamiseen. (Myrsky & Ossa 2008, 49–50.)

Vähäisempiä muutoksia Suomen ansiotuloverotukseen tehtiin myöhemmin 2000-luvulla. 2000-luvulla monet Euroopan maat, esimerkiksi Saksa, päätyivät verouudistuksiin, joissa yhtenä yhtenäisenä piirteenä oli ansiotulojen korkeimpien marginaaliverojen alentaminen eli pyrkimyksenä oli alentaa lisätyöstä ja ansiotulojen lisääntymisestä aiheutuvia veroja. Marginaaliverojen alentamisella pyrittiin houkuttelemaan osaavaa työvoimaa, koska korkeasti koulutetut henkilöt alkoivat liikkua yhä enemmän maasta toiseen. Suomessa ja Ruotsissa ylimpien tuloluokkien marginaaliveroasteet olivat 2000-luvun puolivälissä yhä 55 prosentin tienoilla, kun monessa muussa EU-maassa ylin marginaaliveroaste oli 50 prosenttia tai alle. (Niskakangas 2004, 21–23.) Suomessa kuitenkin kevennettiin tuloverotusta koko 2000-luku, mutta syynä ei ollut yksin kansainvälinen verokilpailu, vaan myös sisäpoliittinen halu lisätä väestön ostovoimaa ja sitä kautta työllisyyttä verojen alentamisella. Ansiotulojen verotuksen keventymisen taustalla vaikuttivatkin kansalliset työllisyys- ja finanssipoliittiset linjaukset. (Rauhanen 2005, 148; Tikka 2004, 307–308.)

Suomessa työn verotusta ja marginaaliveroasteita olisi tarkoitus keventää edelleen verotuksen kehittämistä pohtineen työryhmän mukaan, koska työskentelyhalukkuutta halutaan lisätä väestön ikääntymisen vuoksi. Eniten ansaitsevien verotusta haluttaisiin keventää, koska Suomesta halutaan tehdä houkutteleva ulkomaalaisille osaajille ja tuloverotuksesta halutaan tehdä yhteensopiva kaavaillun pääomaverouudistuksen kanssa. Myös vähiten ansaitsevien verotusta haluttaisiin keventää. (Valtiovarainministeriö 2010b, 107; Valtiovarainministeriö 2010c, 69–70.) Kevään 2011 eduskuntavaalien tulosten perusteella on kuitenkin epätodennäköistä, että työn verotus alenee lähitulevaisuudessa, joskin sen kiristyminenkin on epätodennäköistä. Pienituloisten työn verotusta sen sijaan kevennettäneen. Tavoitteena on yritysten kilpailukyvyn parantaminen ja työllisyyden edistäminen. (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 12.)

Taulukosta 1 on nähtävissä ansiotuloverotuksen tähänastinen keventyminen. Taulukon tuloveroasteet sisältävät yksinelävän palkasta perittävän valtion tuloveron, kunnallisveron ja työntekijän maksamat sosiaalivakuutusmaksut. Suomessa keskituloisten tuloveroaste nousi 1990-luvun alusta 1990-luvun puoliväliin asti aina 38 prosenttiin, mikä on selitettävissä 1990-luvun alun lamalla. Tämän jälkeen keskituloisten palkansaajien tuloveroaste kääntyi laskuun siten, että vuonna 2010 veroaste oli 29,1 prosenttia.

Muissa EU-maissa keskituloisten palkansaajien tuloveroaste kiristyi 2000-luvun alkuun asti. Ruotsissa tuloveroastetta alettiin keventää heti 2000-luvun alkuvuosina, kuten EU-maissa keskimääräisesti. Ranskassa ja Saksassa tuloveroaste pysyi huipputasolla 2000-luvun ensimmäisen puoliskon ja kääntyi laskuun vasta 2000-luvun loppupuoliskolla. Saksassa keskituloisen palkansaajan tuloveroaste on hyvin korkea, 1990-luvun alkuvuosien jälkeen se on pysynyt pääsääntöisesti yli neljässäkymmenessä prosentissa. Isossa-Britanniassa tuloveroaste on pysytellyt 26 prosentin tuntumassa, mikä on ollut alhainen verrattuna muihin maihin. Tosin Ruotsin ja Ranskan tuloveroasteet ja EU:n keskiarvo ovat 2000-luvun jälkimmäisellä puoliskolla laskeneet Ison-Britannian tuloveroasteen tuntumaan. On kuitenkin huomioitava, että tuloveroasteessa ei huomioida mahdollisia verohelpotuksia ja tukia. Voidaan kuitenkin todeta, että yleisesti ottaen verotus kiristyi 1990-luvun alkuvuosina ja keventyi taas 2000-luvun loppuvuosina. Kireän verotuksen jakson pituus vaihteli maittain.

Taulukko 1. Keskituloisten palkansaajien tuloveroaste Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1990–2010

	1990	1991	1992	1993	1995	1996	2000
Suomi	33,0	31,7	35,1	35,7	38,0	37,6	34,2
Ruotsi	34,5	28,0	28,0	29,5	32,6	33,7	33,7
Ranska	24,9	25,2	26,0	26,9	27,4	27,8	28,8
Saksa	35,0	36,6	37,2	36,6	40,5	41,2	43,2
Iso-Britannia	26,5	26,2	25,6	25,6	26,6	25,8	25,8
EU¹	28,7	28,7	28,7	29,4	30,4	30,5	30,8

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Suomi	32,9	32,4	31,9	31,1	31,3	30,6	30,4	30,4	29,0	29,1
Ruotsi	32,4	30,6	31,2	31,5	31,2	30,9	27,6	26,9	25,4	24,7
Ranska	29,1	29,1	28,9	28,8	28,9	29,0	27,7	27,8	27,7	27,8
Saksa	42,0	42,7	43,4	42,3	42,2	42,5	42,2	42,0	41,3	39,2
Iso-Britannia	25,5	25,6	26,7	26,8	26,9	26,9	27,0	25,6	25,3	25,5
EU	29,7	29,4	29,6	29,1	28,9	28,9	28,8	28,6	28,3	27,9

Lähde: OECD 1994, 42–44; OECD 1998, 24–25, 380–381; OECD Tax database 2011a.

Keskituloisten palkansaajien tuloveroasteiden lisäksi on hyödyllistä tarkastella ylimmän palkkaluokan tuloveroasteita taulukon 2 avulla. Täysin vertailukelpoinen taulukko 2 ei ole taulukon 1 kanssa, koska taulukoilla on eri lähteet. Taulukosta voidaan havaita, että EU-maiden yleinen suuntaus on ollut eniten ansaitsevien palkansaajien tuloveroasteen tuntuva keventyminen. Näin on käynyt niin Suomessa, Ranskassa kuin Saksassa, joissa kaikissa tuloveroaste on tippunut noin kuudestakymmenestä prosentista vajaaseen viiteenkymmeneen prosenttiin. Suomessa keventyminen on ollut tasaista, Ranskassa tehtiin lähes kahdeksan prosenttiyksikön kevennys vuonna 2006 ja

¹ EU-maiden keskiarvo ei sisällä Itävaltaa vuosina 2001 ja 2002 eikä Bulgariaa, Kyprosta, Latviaa, Liettuaa, Maltaa ja Romaniaa.

Saksassa oli pientä aaltoilua 2000-luvun puolivälissä. Ruotsin kehitys on ollut poikkeuksellista, koska veroaste tippui 2000-luvun alkuun asti, jonka jälkeen sitä kiristettiin. Isossa-Britanniassa pysyttiin neljänkymmenen prosentin veroasteessa, mutta vuonna 2010 veroaste nostettiin viiteenkymmeneen prosenttiin, minkä voidaan katsoa johtuneen ainakin epäsuorasti kansainvälisestä talouskriisistä. EU-maiden keskiarvoon verrattuna eniten ansaitsevien veroaste on kuitenkin melko korkea näissä maissa. Osaltaan EU-maiden keskiarvoisen veroasteen keventymistä voidaan selittää uusilla jäsenmailla, sillä vuosien 2003 ja 2004 keskimääräisten veroasteiden ero oli yli kuusi prosenttiyksikköä.

Taulukko 2. Eniten ansaitsevien palkansaajien tuloveroaste Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1995–2011

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Suomi	62,2	61,2	59,5	57,8	55,6	54,0	53,5	52,5
Ruotsi	61,3	61,4	54,4	56,7	53,6	51,5	53,1	55,5
Ranska	59,1	59,6	57,7	59,0	59,0	59,0	58,3	57,8
Saksa	57,0	57,0	57,0	55,9	55,9	53,8	51,2	51,2
Iso-Britannia	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0
EU	53,7	53,5	52,9	52,1	51,2	50,6	49,3	48,7

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Suomi	52,2	52,1	51,0	50,9	50,5	50,1	49,1	49,0	49,2
Ruotsi	54,7	56,5	56,6	56,6	56,6	56,4	56,4	56,4	56,4
Ranska	54,8	53,4	53,5	45,8	45,8	45,8	45,8	45,8	46,7
Saksa	51,2	47,5	44,3	44,3	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5
Iso-Britannia	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	50,0	50,0
EU	48,0	41,7	41,5	40,8	39,1	37,8	37,1	37,6	37,1

Lähde: European Commission/Taxation and Customs Union 2011a, 101.

Verotuksen progressiivisuus vaikuttaa loiventuneen Ranskassa ja Saksassa sekä hieman myös Suomessa. Ranskassa ja Saksassa keskituloisen tuloveroaste ei ole keventynyt verrattuna vuoteen 1995. Samaan aikaan eniten ansaitsevien palkansaajien tuloveroaste on alentunut tuntuvasti. Lisäksi Suomessa on siirrytty eriytettyyn tuloverojärjestelmään, jossa pääomaverotus on kohtuullisen keveää. Ruotsi on valinnut puolestaan toisen linjan. Ruotsissa alennettiin eniten ansaitsevien tuloveroastetta 1990-luvun loppuun asti, jonka jälkeen sitä kiristettiin. Samaan aikaan Ruotsissa on kevennetty keskituloisten ansiotuloverotusta.

2.3.3. Pääomatuloverotus

Pääomatulovero lukeutuu henkilötuloveroihin ansiotuloveron lisäksi. Pääomatuloiksi voidaan laskea omaisuuden tuotto, omaisuuden luovutuksesta saatu voitto ja muut tulot, jotka aiheutuvat varallisuudesta. Pääomatuloa ovat esimerkiksi vuokratulot, korkotulot ja sijoitusrahastoista saatava tulo. Myös luovutus- eli myyntivoitto on pääomatuloa, josta maksetaan pääomaveroa. Veroa maksetaan, kun luovutaan varallisuudesta, joka on tuottanut voittoa. Yleisimmin verotettuja luovutusvoittoja syntyy arvopapereiden ja kiinteistöjen myynnistä. (Niskakangas 2005, 31–34, 38–39.) Suomessa näitä kaikkia ja lisäksi myös verotuksen alaisia osinkoja verotetaan pääomatuloverotuksen 28 prosentin verokannan mukaan. Eri maissa pääomatuloverotuksen veropohja voi hieman vaihdella tai eri pääomatuloille voi olla käytössä eri verokantoja. On myös mahdollista, että ansio- ja pääomatulojen verotusta ei ole eriytetty. On siis mahdollista, että pääomatuloja verotetaan progressiivisesti. Aivan yksiselitteistä eri maiden pääomatuloverokantojen vertailu ei siten ole.

Suomessa pääomatuloverotus uudistettiin täydellisesti vuonna 1993, kun tulovero eriytettiin ansiotuloveroksi ja pääomatuloveroksi. Tätä ennen Suomessa ei ollut erillistä pääomatuloveroa, vaan esimerkiksi korkotuloja verotettiin 15 prosentin lähdeverokannan mukaan ja osinkoja progressiivisen verotuksen mukaan eli jopa yli kuudenkymmenen prosentin mukaan. Myyntivoitot olivat olleet useimmiten verovapaita. (Myrsky & Linnakangas 2006, 18–19.) On huomionarvoista, että muiden Pohjoismaiden 1990-luvun alun verouudistuksissa ansiotulojen ja pääomatulojen verotus oli erotettu toisistaan. Joissain muissa EU-maissa siirryttiin Pohjoismaiden perässä käyttämään myös matalaa suhteellista verokantaa joillekin pääomatuloille, mutta yhä edelleen täysin eriytetty tuloverojärjestelmä on pohjoismainen erikoisuus. (Valtiovarainministeriö 2010b, 56.)

Pääomatuloverotuksen uudistamisella oli monia tavoitteita. Yhtenä tavoitteena oli tehdä pääomatulojen ja yritysten verotuksesta yhtenäisempää, kohdella erilaisia sijoituksia samalla tavalla verotuksessa ja parantaa yritysten rahoitusrakennetta. Uudistuksella tavoiteltiin verotuksen neutraalisuutta eli sitä, että verotus ei muuttaisi henkilöiden ja yritysten taloudellisia päätöksiä. Tavoitteena oli siis verokeinottelun estäminen. Yhtenä tavoitteena oli myös parantaa Suomen verojärjestelmän kansainvälistä kilpailukykyä. (Myrsky & Linnakangas 2006, 18–21; Niskakangas 2004, 19–20.)

Kun Suomeen luotiin erillinen pääomatulovero vuonna 1993, pääomatuloverokannasta tehtiin erittäin kevyt, vain 25 prosenttia. Taulukosta 3 voidaan huomata, että samaan aikaan kaikkien muiden tarkastelun kohteena olevien maiden pääomatuloverokannat olivat useita kymmeniä prosentteja korkeammat Ruotsia lukuun ottamatta. Tosin on huomioitava, että täysin vertailukelpoisia eri maiden pääomatuloverokannat eivät ole, koska niissä ei huomioida esimerkiksi verohelpotuksia. Kuten jo aiemmin todettiin, pohjoismaiset esimerkit vaikuttivat Suomen pääomatuloverotuksen uudistukseen. Ruotsi pudotti pääomatuloverokantansa vuoden 1991 tuloverouudistuksessa 66,2 prosentista kolmeenkymmeneen prosenttiin, joka on edelleen Ruotsin pääomatuloverokanta. Pienten heilahtelujen jälkeen Suomen pääomatuloverokanta asettui 28 prosenttiin vuonna 2005. 2000-luvulla muut EU-maat saivat Suomea kiinni pääomatuloverotuksen keveydessä ja EU-maissa pääomatuloverotus olikin 2000-luvun viimeisinä vuosina keskimäärin Suomea keveämpää. 2000-luvun jälkimmäisellä puoliskolla myös Ranska ja Saksa alensivat tuntuvasti pääomatuloverokantaansa ja Saksan verokannasta tuli Suomen verokantaa kevyempi. Ranskan verokanta jäi tosin korkeaksi, viidenkymmenen prosentin tuntumaan ja verotusta on kiristetty vuonna 2011. Myös Ison-Britannian pääomatuloverokantaa kiristettiin vuonna 2010, mikä on samassa linjassa eniten ansaitsevien palkansaajien tuloveroasteen korottamisen kanssa. Korotukset selittynevät ainakin osittain kansainvälisellä finanssikriisillä.

Taulukko 3. Pääomatuloverokannat Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1990–2011

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Suomi	-	-	-	25,0	25,0	25,0	28,0	28,0	28,0	28,0	29,0
Ruotsi	66,2	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
Ranska	59,9	59,9	59,9	61,2	61,2	61,7	59,4	62,3	61,3	61,3	60,5
Saksa	53,0	55,0	55,0	53,0	53,0	57,0	57,0	57,0	55,9	55,9	51,0
Iso-Britannia	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	40,0	32,5
EU¹	48,0	46,8	42,4	41,7	40,8	37,9	38,2	38,4	35,4	34,8	34,6

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Suomi	29,0	29,0	29,0	29,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0
Ruotsi	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
Ranska	60,1	57,1	55,6	55,9	56,3	48,7	48,7	48,7	48,7	48,7	52,0
Saksa	51,2	51,2	51,2	47,5	44,3	44,3	47,5	26,4	26,4	26,4	26,4
Iso-Britannia	32,5	32,5	32,5	32,5	32,5	32,5	32,5	32,5	32,5	42,5	42,5
EU	32,1	32,6	32,3	28,6	28,4	25,7	24,3	23,6	23,6	24,0	24,3

Lähde: OECD Tax Database 2011b; Valtiovarainministeriö 2002, 74.

Tulevaisuudessa on todennäköistä, että Suomi ei edes pyri kilpailemaan pääomatuloverotuksen keveydessä muiden maiden kanssa, koska valtiovarainministeriön suunnitelman mukaan pääomatuloverokannaksi tulisi tulevaisuudessa kolmekymmentä prosenttia. (Valtiovarainministeriö 2010b, 71.) Tämänhetkisen hallituksen linjausten mukaan pääomatuloverotuksesta oltaisiin tekemässä myös lievästi progressiivista (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 13).

Pääomatuloihin kuulumattomia, mutta varallisuuteen liittyviä veroja ovat lisäksi muun muassa varallisuusvero, perintö- ja lahjaverot ja kiinteistövero. Näistä veroista varallisuusvero ei ole enää

¹ EU-maiden keskiarvo ei sisällä Kreikkaa vuosina 1990–1991, Luxemburgia vuosina 1990–1999 eikä Bulgariaa, Kyprosta, Latviaa, Liettuaa, Maltaa ja Romaniaa.

käytössä Suomessa. Siitä luovuttiin vuonna 2006, jolloin verokanta oli 0,8 prosenttia luonnollisilla henkilöillä. Varallisuusveron luopumisen perusteluina käytettiin osinkoverotuksen kiristämistä, koska osinkoveroa ja varallisuusveroa maksoivat suurimmaksi osaksi samat varakkaat henkilöt ja verosuunnittelulla varallisuusvero oli ollut pitkälti vältettävissä. Myös useissa muissa EU-maissa oli luovuttu varallisuusverosta 1990-luvulta lähtien, muun muassa Saksassa. Isossa-Britanniassa varallisuusveroa ei ole ollut käytössä lainkaan koko kahden vuosikymmenen aikana, mutta Ranskassa ja Ruotsissa on vielä käytössä kevyt varallisuusvero. (Määttä 2007, 36–37; Niskakangas 2004, 28–29; OECD 2010, 257, 280.)

Suomessa perintövero ja kiinteistövero ovat yhä käytössä. Perintövero on Suomessa progressiivinen vero ja sitä täydentää lahjavero. 2000-luvun loppupuolella perintöverotusta on kuitenkin kevennetty (Valkonen 2009, 75). Tosin suunnitelmissa on tehdä perintö- ja lahjaverosta progressiivisempaa (Valtiovarainministeriö 2010c, 204–205). Ruotsissa perintöverosta on sen sijaan luovuttu (Valkonen 2009, 58). Kiinteistövero otettiin käyttöön Suomessa vuonna 1993 ja uudistuksen esikuvana olivat kansainväliset suuntaukset, eivät niinkään EU-maat. Kiinteistövero suoritetaan kunnalle eli kunnat määrittelevät vuosittain kiinteistöveron tiettyjen veroprosenttiasteikkojen puitteissa. (Arvela 2000, 475; Määttä 2007, 39–40.)

2.3.4. Yritysverotus

Yritysverotuksessa on yksinkertaisimmillaan kyse erilaisten yhteisöjen, esimerkiksi osakeyhtiöiden ja osuuskuntien, tulojen verottamisesta (Myrsky & Linnakangas 2006, 44). Kun tarkoitetaan juuri yhteisöjä koskevaa verotusta, puhutaan usein yhteisöverotuksesta. Tällä hetkellä yhteisöverokanta on Suomessa 26 prosenttia. On kuitenkin huomioitava, että verokanta ei kerro aivan kaikkea yrityksen veroasteesta, koska esimerkiksi verovapaat tulot voivat laskea tosiasiallista veroastetta. Laajemmin käsitettynä yritysverotuksen voidaan ajatella kattavan koko elinkeinoverotuksen eli yritysverotukseen voidaan lukea kaikkien elinkeinotoiminnasta saatavien tulojen verotus, olipa kyseessä yritykseen jätetyistä voitoista tai osakkeenomistajille jaetusta voitosta, kuten osingoista. (Määttä 2007, 26–28.)

Kun verotusta uudistettiin vuonna 1993, uudistettiin samalla myös yritysverotusta. Tuolloin suurin yritysverotuksen muutos oli yhteisöverokannan huomattava keventäminen. Toisaalta samalla poistettiin tai supistettiin monia verovähennyksiä. (Myrsky & Linnakangas 2006, 20–21.) Suomen liittyessä EU:hun emo-tytäryhtiödirektiivistä, yritysjärjestelydirektiivistä ja arbitraatiosopimuksesta

aiheutui joitain uudistuksia, mutta uudistukset olivat yleisesti ottaen melko pieniä (Arvela 2000, 475–476; Viherkenttä 1995, 149–150).

Vuonna 2005 tehtiin seuraava suurempi yritysverotusuudistus, jotta yritysverotuksesta tulisi kansainvälisesti kilpailukykyisempi. Suurimmat uudistukset koskivat osinkojen ja yhteisöjen myyntivoittojen verotusta. (Myrsky & Linnakangas 2006, 22–24.) Osinkoverotuksen uudistuksessa merkittävä muutos oli yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopuminen, joka oli otettu käyttöön Suomessa vuonna 1990 monen EY-maan mukaisesti. Yhtiöveron hyvitysjärjestelmän ajatuksena oli poistaa osinkojen eli yrityksen osakkeenomistajille jakaman voiton kaksinkertainen verotus. Yritys maksoi voitostaan veroa, mutta yhtiöveron hyvitysjärjestelmän mukaisesti osingon saajan maksamasta verosta hyvitetiin jo yrityksen maksama vero. EY-tuomioistuimen päätöstä enteillen tästä järjestelmästä luovuttiin kuitenkin vuonna 2005, koska sen avulla ei pystytty poistamaan kaksinkertaista verotusta rajat ylittäviltä osingoilta. (Rauhanen 2005, 143–144.)

Yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopumisen seurauksena vuoden 2005 uudistuksessa osasta luonnollisen henkilön saamasta osingosta tehtiin verovapaata ja lopusta säädettiin maksettavaksi pääomatuloveroa. Yhteisöjen saamasta osingosta tehtiin kuitenkin useimmissa tapauksissa kokonaan verovapaata tuloa. (Myrsky & Linnakangas 2006, 22–24.) Valtiovarainministeriön suunnitelmien mukaan luonnollisen henkilön saaman osingon verotusta oltaisiin kuitenkin kiristämässä tulevaisuudessa. Julkisesti noteeratulta yhtiöltä saadusta osingosta olisi tulossa kokonaan pääomaverotuksen alaista tuloa ja julkisesti noteeraamattomalta yhtiöltä saadun osingon verotusta oltaisiin kiristämässä. (Valtiovarainministeriö 2010b, 71.)

Vuonna 2005 luovuttiin myös yhteisöjen käyttöomaisuuteen kuuluvien osakkeiden, kuten tytäryhtiöiden osakkeiden, myyntivoittojen verotuksesta kansainvälisten paineiden vuoksi. Sitä vastoin luovutustappiot tehtiin vähennyskelvottomiksi. (Myrsky & Linnakangas 2006, 23–24; Niskakangas 2004, 22.)

Yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopumisen ja muutamien direktiivien lisäksi EU ei juuri vaikuttanut Suomen yritysverolainsäädäntöön ensimmäisen kymmenen jäsenyysvuoden aikana, koska EU:lla ei ole suoraa toimivaltaa välittömän verotuksen harmonisoimiseksi (Rauhanen 2005, 140). Sen sijaan EU-maiden välillä on ollut havaittavissa kansainvälistä verokilpailua. Kansainvälinen verokilpailu on ollut kovaa 2000-luvun alusta lähtien, mikä on näkynyt EU-maiden

verouudistuksissa. Verouudistuksissa on painottunut kansainväliseen, globaaliin kilpailuun vastaaminen. EU:n sisällä verokilpailua ovat osaltaan kiihdyttäneet 2000-luvun uudet jäsenmaat, joissa useimmissa on käytössä vanhoja jäsenmaita alhaisemmat yhteisöverokannat. Ääriesimerkkinä on Viro, jossa yrityksen jakamatonta voittoa ei veroteta lainkaan. Yleisenä suuntauksena on ollut yhteisöverokantojen alentaminen ja yhteisöjen käyttöomaisuusosakkeiden myyntivoittojen verotuksesta luopuminen. Monissa jäsenmaissa erityisesti myyntivoittojen verotuksesta luopuminen on ollut seurausta muiden jäsenmaiden tekemistä valinnoista yritysverotuksessa. Tästä esimerkkinä on Alankomaiden harjoittama aggressiivinen verokilpailu ja sen seurauksena Ison-Britannian ja Saksan luopuminen yhteisöjen käyttöomaisuusosakkeiden myyntivoittojen verotuksesta vuonna 2002 ja Ruotsin luopuminen vuonna 2003. (Niskakangas 2004, 21–23.)

EU-maiden 2000-luvun pyrkimykset vastata kansainväliseen verokilpailuun voidaan havaita myös taulukosta 4. Ne maat, joiden yhteisöverokanta oli 1990-luvulla korkea, esimerkiksi Ranskassa yhteisöverokanta pysytteli suurimmaksi osaksi noin neljässäkympessä prosentissa ja Saksassa pitkälti yli viidenkymmenen prosentin, kevensivät suuresti yhteisöverokantaan 2000-luvulla. Ranskan yhteisöverokanta painui vajaaseen 35 prosenttiin ja Saksan kolmeenkymmeneen prosenttiin. Suomi ja Ruotsi kevensivät verotustaan jo 1990-luvun alussa vajaaseen kolmeenkymmeneen prosenttiin ja ovat pitäytyneet kutakuinkin samoissa verokannoissa eli hieman vajaan kolmenkymmenen prosentin ja reilun 25 prosentin välillä. Isossa-Britanniassa yhteisöverokanta on liikkunut noin kolmessakymmenessä prosentissa, tosin verokanta on keventynyt viime vuosien aikana.

Kun katsotaan koko EU:n keskiarvoa, huomataan, että se on laskenut todella paljon. Osaltaan tähän on varmasti vaikuttanut uusien jäsenmaiden liittyminen EU:hun 2000-luvulla. 2000-luvun verokilpailun myötä esimerkiksi Suomi menetti sillä pitkään olleen kilpailuedun. Tosin on muistettava, että verokantojen tarkastelussa ei oteta huomioon muun muassa mahdollisia verovähennyksiä. Suomessa onkin suunniteltu, että yhteisöverokantaa laskettaisiin 22 prosenttiin. Tämä merkitsisi sitä, että pääoma- ja yhteisöverokannat erkaantuisivat yhä kauemmas toisistaan. (Valtiovarainministeriö 2010b, 71.) Lähitulevaisuudessa on kuitenkin oletettavaa, että yhteisöverokanta laskee vain yhdellä prosenttiyksiköllä 25 prosenttiin työllisyyden ja kansainvälisen kilpailukyvyn parantamiseksi (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 12–13).

Taulukko 4. Yhteisöverokannat Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1990–2011

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Suomi	44,5	42,0	39,0	25,0	25,0	25,0	28,0	28,0	28,0	28,0	29,0
Ruotsi	53,0	30,0	30,0	30,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0
Ranska	42,0	42,0	34,0	33,3	33,3	36,7	36,7	41,7	41,7	40,0	37,8
Saksa	54,5	56,3	58,2	56,5	52,2	55,1	55,9	56,8	56,0	52,0	52,0
Iso-Britannia	34,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0	31,0	31,0	30,0	30,0
EU¹	41,6	41,1	40,0	39,4	39,1	37,3	37,4	37,5	36,4	35,5	35,1

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Suomi	29,0	29,0	29,0	29,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Ruotsi	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	26,3	26,3	26,3
Ranska	36,4	35,4	35,4	35,4	35,0	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4	34,4
Saksa	38,9	38,9	40,2	38,9	38,9	38,9	38,9	30,2	30,2	30,2	30,2
Iso-Britannia	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	28,0	28,0	28,0	26,0
EU	33,5	32,4	31,7	28,6	27,4	27,0	26,3	25,2	25,0	23,2	24,5

Lähde: OECD Tax Database 2011c.

EU-maiden yritysverotusta on pyritty harmonisoimaan useaan kertaan, jotta EU:n sisäisestä verokilpailusta päästäisiin eroon. Jo vuonna 1992 komission asettama asiantuntijaryhmä totesi, että erot yritysverotuksessa aiheuttavat kilpailun vääristymiä ja turhaa kilpailua jäsenmaiden välillä sekä estävät joustavuutta. Niinpä ehdotettiin verokantojen ja veropohjien harmonisointia. Tämän jälkeen on tehty useita selvityksiä, joissa on päädytty samoihin suosituksiin. Toistaiseksi harmonisoituihin verokantoihin tai veropohjiin on kuitenkin vielä pitkä matka. (Myrsky & Linnakangas 2006, 27–29.)

¹ EU-maiden keskiarvo ei sisällä Luxemburgia vuosina 1990–1999 eikä Bulgariaa, Kyprosta, Latviaa, Liettuaa, Maltaa ja Romaniaa.

2.3.5. Arvonlisäverotus

Arvonlisäveroa voidaan periä lähes kaikesta liiketoiminnassa tapahtuvasta tavaroiden ja palvelujen myynnistä. Arvonlisäverosta on olemassa yleinen eli normaaliverokanta, alennettuja verokantoja ja nollaverokanta. EU-maissa normaaliverokannan on oltava vähintään 15 prosenttia. Alennettuja verokantoja voi olla jäsenmaassa käytössä enintään kaksi ja niiden on oltava vähintään 5 prosenttia. Jotkut jäsenmaat ovat saaneet luvan käyttää erityisen alennettua verokantaa tai nollaverokantaa joillain aloilla. Suomen normaaliverokanta on 23 prosenttia, alennetut verokannat ovat 13 prosenttia ja yhdeksän prosenttia ja lisäksi käytössä on nollaverokanta. (Europa 2010b; Valtiovarainministeriö 2010a.)

Ennen arvonlisäverojärjestelmää Suomessa oli käytössä liikevaihtovero. Liikevaihtoveroa uudistettiin vuonna 1991 ja uudistuksessa voidaan nähdä EY:n vaikutus, joskin liikevaihtovero ei koskenut vielä palveluita. 1980-luvun lopun ja 1990-luvun alun suuressa verouudistuksessa ei vielä puhuttu avoimesti Suomen mahdollisesta liittymisestä EY:hyn, mutta jo tuolloin uudistuksia pohdittaessa vertailupohjan muodostivat EY:n arvonlisäverodirektiivit. (Arvela 2000, 474–475.)

1990-luvun alun edetessä liikevaihtoveron muuttaminen arvonlisäveroksi tuli yhä selkeämmäksi tavoitteeksi. EU-jäsenyyden yhtenä edellytyksenäkin oli arvonlisäveron soveltaminen. Arvonlisäveroon siirryttiinkin vuonna 1994. Suomen arvonlisävero tehtiin samankaltaiseksi EU:n arvonlisäveron kanssa ja siihen sisällytettiin myös palvelut. Vanha liikevaihtoverokanta 22 prosenttia säilyi normaalina arvonlisäverokantana, mutta normaalin ja nollakannan lisäksi otettiin käyttöön alennettuja arvonlisäverokantoja. Suomen arvonlisäverolaki ei kuitenkaan ollut vielä sellaisenaan täysin yhteensopiva EU:n arvonlisäverotuksen kanssa, vaan arvonlisäverolakiin piti lisätä vielä loputkin sisämarkkinoiden vaatimat säännökset. (Arvela 2000, 475; Valtiovarainministeriö 2010a; Viherkenttä 1995, 147.)

EU-jäsenyysneuvotteluja käytäessä Suomessa ei ollut vielä käytössä arvonlisäverojärjestelmää, mutta laki arvonlisäverosta oli kuitenkin jo säädetty. Suomi pystyi siten neuvottelemaan erityisistä poikkeuksista EU:n arvonlisäverodirektiiveihin. Poikkeukset koskettivat useita eri verotuskohteita. (Viherkenttä 1995, 148.) Merkittävä poikkeus välillisen verotuksen alueella oli Ahvenanmaan jättäminen yhteisön veroalueen ulkopuolelle. Toisin sanoen esimerkiksi Ahvenanmaan kautta kulkevassa laivaliikenteessä voitiin säilyttää verovapaa myynti. (Arvela 2000, 476.)

EU:n vaikutus arvonlisäverojärjestelmään siirtymisessä on kuitenkin myös kyseenalaistettu, koska liikevaihtoveron uudistusta alettiin hahmotella jo ennen kuin EU-jäsenyys oli poliittisella agendalla. Todennäköisesti arvonlisäverojärjestelmään olisi siirrytty joka tapauksessa ennemmin tai myöhemmin. (Viherkenttä 1995, 147.) On kuitenkin huomattava, että liikevaihtoveron uudistuksen ja arvonlisäverojärjestelmän käytännön yksityiskohtiin EU:lla oli vaikutusta, vaikka itse arvonlisäverojärjestelmään olisi todennäköisesti siirrytty ilman EU-jäsenyyttäkin.

Suomessa arvonlisäveron normaalikanta pysyi vuoteen 2010 asti samana eli 22 prosentissa, kuten taulukosta 5 huomataan. Vasta heinäkuun alussa 2010 Suomessa korotettiin normaalikanta 23 prosenttiin. Voidaan havaita, että myöskään muissa EU-maissa, Saksaa lukuun ottamatta, arvonlisäveron normaalikanta ei ole juuri heilahdellut, korkeintaan muutaman prosenttiyksikön. Tosin Isossa-Britanniassa on liikuteltu verokantaa viimeisten vuosien aikana. Suomen ja Ruotsin arvonlisäverotus on pysytellyt EU:n keskimääräistä kireämpänä, mutta toisaalta EU:n yleinen kehitys on kulkenut hitaasti kohti tiukempaa arvonlisäverotusta, mikä voidaan havaita myös Saksan normaalikannan kehityksestä. Ranskan normaalikanta on noudattanut EU:n keskiarvoa ja Ison-Britannian normaalikanta on pysytellyt sitä hieman alhaisempana.

Taulukko 5. Arvonlisäveron normaalikannat Suomessa ja eräissä EU-maissa vuosina 1990–2011

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Suomi	-	-	-	-	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0
Ruotsi	23,5	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Ranska	18,6	18,6	18,6	18,6	18,6	20,6	20,6	20,6	20,6	20,6	19,6
Saksa	14,0	14,0	14,0	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	16,0	16,0	16,0
Iso-Britannia	15,0	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5
EU	17,3	17,4	18,0	18,1	18,2	19,3	19,3	19,3	19,4	19,4	19,4

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Suomi	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	22,0	23,0	23,0
Ruotsi	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Ranska	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6	19,6
Saksa	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Iso-Britannia	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	17,5	15,0	15,0	17,5	20,0
EU	19,4	19,6	19,6	19,4	19,5	19,4	19,5	19,4	19,8	20,1	20,7

Lähde: European Commission/Taxation and Customs Union 2011b, 23–27.

Suomessa on käytössä myös 13 prosentin ja yhdeksän prosentin alennetut verokannat. Alennetuissa verokannoissa ei juuri tapahtunut muutoksia vuoteen 2009 asti. Vuonna 2009 päätettiin alentaa korkeampi verokanta 17 prosentista 12 prosenttiin ennen kuin se korotettiin 13 prosenttiin heinäkuussa 2010. Toinen alennettu kanta on pysynyt lähestulkoon samana koko jäsenyyden ajan, muutaman prosenttiyksikön kasvua on tapahtunut. Suomessa 13 prosentin kantaa sovelletaan muun muassa elintarvikkeisiin ja ravintolaruokaan. Yhdeksän prosentin kantaa puolestaan käytetään muun muassa lääkkeisiin, kirjoihin, henkilökuljetuksiin, majoitukseen, kulttuuritilaisuuksiin ja työvaltaisiin palveluihin. (European Commission/Taxation and Customs Union 2011b, 27; Valtiovarainministeriö 2010a.) Vuosien varrella Suomessa on muutettu joidenkin kategorioiden verokantaa, esimerkiksi ravintolaruokaa verotettiin ennen normaalikannan mukaan, mutta vuoden 2010 uudistuksen jälkeen alennetun kannan mukaan. Suomen vuosien 2009 ja 2010 muutokset arvonlisäverotuksessa voidaan katsoa sisäpoliittisiksi, koska ruoan hinnan keventäminen verotuksen avulla oli yksi hallituspuolue keskustan tavoitteista sen hallituskaudella.

Verotuksen kehittämistä pohtineen työryhmän mukaan tulevaisuudessa kulutuksen verotusta voitaisiin mahdollisesti kiristää sekä arvonlisäverotuksen että valmisteverotuksen osalta, mikäli ansiotuloverotusta päädytään keventämään (Valtiovarainministeriö 2010b, 133). Tällöin pyrkimyksenä olisi, että lopulta käytössä olisi vain yksi yhtenäinen arvonlisäverokanta (Valtiovarainministeriö 2010c, 21–22).

2.3.6. Valmisteverotus

Yleisten kulutusverojen kuten arvonlisäveron lisäksi on olemassa erityisiä kulutusveroja eli valmisteveroja. Vero kohdistuu tällöin vain johonkin tiettyyn hyödykkeeseen. Valmisteverotusta perustellaan usein siten, että verotettavat hyödykkeet ovat usein vaikeasti korvattavissa, joten niistä saatava tulo on melko varmaa. Toisaalta verotuksen tarkoituksena on myös ohjata kuluttamista ja vähentää negatiivisia ulkoisvaikutuksia. Valmisteveroa kerätään Suomessa muun muassa alkoholi- ja tupakkatuotteilta, nestemäisiltä polttoaineilta sekä muilta energiatuotteilta, joiden verotus on harmonisoitu EU:ssa. Lisäksi Suomessa on käytössä myös kansallisia valmisteveroja, muun muassa virvoitusjuomavero. (Määttä 2007, 48; Valtiovarainministeriö 2010d.)

Suomen liittyessä EU:hun valmisteverolait uudistettiin kokonaan, koska EU:ssa oli harmonisoitu alkoholi- ja tupakkatuotteiden ja nestemäisten polttoaineiden verotus. Lisäksi uudistettiin myös muita valmisteveroja. Muun muassa ravintorasvojen ja sokerin valmisteveroista luovuttiin. (Arvela 2000, 475.) Monista kansallisista valmisteveroista jouduttiin luopumaan, koska rajakontrollin poistuttua kansallisilla valmisteveroilla olisi ollut negatiivisia vaikutuksia. Suomessa luovuttiinkin lähes kaikista elintarvikkeisiin ja maatalouteen liittyvistä erityisveroista, mutta vaikutus budjettiin oli niiden osalta pieni. Harmonisoitujen hyödykkeiden verotuksessa Suomen verotasot ylittivät vähimmäisverotasot lukuun ottamatta dieselöljyä ja savukkeita, joiden verotusta jouduttiin hieman kiristämään. Matkustajien alkoholintuontia muista EU-maista Suomi sai rajoittaa vuoden 2004 alkuun asti. Kiintiöt pysyivät pidempään ja pienempinä kuin etukäteen oli arvioitu, mikä selittää osaltaan kymmenen ensimmäisen jäsenvuoden tuomia vähäisiä muutoksia verotukseen. Siirtymäajan lopussa alkoholiverotusta alennettiin, mihin vaikutti vahvasti Viron EU-jäsenyys vuonna 2004. (Rauhanen 2005, 122, 129, 131.)

Alkoholi- ja tupakkatuotteiden, nestemäisten polttoaineiden ja energiatuotteiden verotus on harmonisoitu EU:ssa, mutta käytännössä tuotteiden verotus vaihtelee paljonkin eri jäsenmaiden välillä. Tämä johtuu kulttuurierojen huomioon ottamisesta ja valtioiden erilaisista taloudellisista tilanteista. (Europa 2010a.) Verrattuna muihin EU-maihin Suomen valmisteverotasot ovat olleet koko jäsenyyden ajan keskitason yläpuolella. Myös Ruotsin ja Ison-Britannian valmisteverotasot kuuluvat EU-maiden kireimpiin. Ainoan poikkeuksen Suomen kireään valmisteverotasoon tekee dieselöljy, jonka verotus on EU:n keskitasoa ja muita tarkasteltavia maita huomattavasti kevyempää. Sen sijaan lyijyttömän moottoribensiinin verotus on ollut keskitason yläpuolella

yhdessä muiden vertailtavien maiden kanssa. (Ilmakunnas ym. 2007, 112–114; Ilmakunnas ym. 2009, 110–112; Kiander ym. 2000, 115–116; Kiander ym. 2005, 121–123.)

Suomen alkoholiverotus kuuluu EU-maiden kireimpiin yhdessä Ruotsin, Ison-Britannian ja Irlannin kanssa. Sen sijaan niin sanotuissa eurooppalaisten juomatapojen maissa Ranskassa ja Saksassa alkoholin verotus on huomattavan matalaa. Suomessa oluen ja väkevien alkoholijuomien verotusta kevennettiin hieman vuonna 2004, jolloin väkevien juomien osalta Suomen verotaso laski huomattavasti Ruotsiin verrattuna, jossa väkevien alkoholijuomien verotus on ehdottomasti EU:n kireintä. Viime vuosien aikana erityisesti oluen verotusta on Suomessa kuitenkin kiristetty. Savukkeiden verotus on ollut Suomessa EU:n keskitasoa tai hieman korkeampaa. Ruotsissa savukkeiden verotus siirtyi kutakuinkin samalle tasolle Suomen kanssa vuonna 2002, kun Ruotsille myönnetty poikkeus minimiverotasosta päättyi. Muissa vertailun kohteena olevissa maissa savukkeiden verotus on Suomeakin ankarampaa. (Ilmakunnas ym. 2007, 112–114; Ilmakunnas ym. 2009, 110–112; Kiander ym. 2000, 115–116; Kiander ym. 2005, 121–123.)

2.4. Suomen ja EU:n suhde verotuksessa

Olen käsitellyt tässä luvussa eri veroja ja niiden kehitystä 1990-luvun alusta tähän päivään asti. Olen tarkastellut myös EU:n toimivaltaa verotuksessa. Pääpaino on ollut Suomen verotuksen kehityksen selvittämisessä, mutta olen tarkastellut myös muiden EU-maiden verotusta, jotta EU-jäsenyyden ja toisten EU-maiden vaikutuksia Suomen verotukseen olisi helpompi arvioida.

Taulukkoon 6 on tiivistetty, kenellä on muodollista valtaa tässä luvussa käsitellyistä veroista. Taulukkoon on myös merkitty, mitkä ovat kyseisten verojen verokannat tällä hetkellä Suomessa.

Taulukko 6. Suomen ja EU:n muodollinen valta verotuksessa

Vero	Suomi	EU
Ansiotuloverotus	Suomi päättää itse ansiotuloverotuksestaan. Vuonna 2010 keskituloisen palkansaajan tuloveroaste oli 29,1 prosenttia.	EU:lla ei ole muodollista valtaa ansiotuloverotuksessa.
Pääomatuloverotus	Suomi päättää itse pääomatuloverotuksestaan. Vuonna 2011 pääomatuloverokanta oli 28 prosenttia. Lisäksi käytössä oli varallisuuteen liittyvät perintö- ja lahjaverot sekä kiinteistövero.	EU:ssa on säädetty joitain pääomaverotukseen liittyviä direktiivejä.
Yritysverotus	Suomi päättää itse yritysverotuksestaan. Vuonna 2011 yhteisöverokanta oli 26 prosenttia.	EU:ssa on säädetty joitain yritysverotukseen liittyviä direktiivejä. Lisäksi on laadittu jäsenmaita poliittisesti sitovia sääntöjä haitallisen verokilpailun välttämiseksi.
Arvonlisäverotus	Suomi päättää arvonlisäverotuksestaan EU:n arvonlisäverodirektiivien ohjaamana. Vuonna 2011 arvonlisäveron normaalikanta oli 23 prosenttia, alennetut kannat olivat 13 prosenttia ja yhdeksän prosenttia ja lisäksi käytössä oli nolloverokanta.	EU määrittää arvonlisäverojen vähimmäiskannat ja eri arvonlisäverokantojen määrän. Normaaliverokannan on oltava vähintään 15 prosenttia ja alennettujen verokantojen vähintään viisi prosenttia.
Valmisteverotus	Suomi päättää EU:ssa harmonisoiduista valmisteveroista EU:n valmisteverodirektiivien ohjaamana. Kansallisista valmisteveroistaan Suomi päättää itse.	EU määrittää harmonisoitujen valmisteverojen vähimmäiskannat. EU:ssa on harmonisoitu alkoholi- ja tupakkatuotteiden, nestemäisten polttoaineiden ja lähes kaikkien energiatuotteiden verotus.

Tarkasteltaessa, kuinka paljon EU on vaikuttanut suomalaisen verotuksen kehittymiseen, voidaan tämän luvun perusteella todeta, että EU:n lisäksi myös muut tekijät ovat vaikuttaneet Suomen

verotukseen viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Suomessa ansiotuloverotukseen on vaikuttanut muun muassa sisäpolitiikka, kun verotuksen avulla on pyritty lisäämään kuluttajien ostovoimaa ja työllisyyttä. Eriytettyyn tuloverojärjestelmään siirtyminen oli yhteydessä muiden Pohjoismaiden verouudistuksiin ja kansainvälisen kilpailukyvyn lisäämiseen.

Yritysverotuksen uudistuksissa kansainvälisen kilpailukyvyn säilyttäminen on ollut tärkeää. Haasteita kilpailukyvyille ovat asettaneet muun muassa pääomamarkkinoiden vapautuminen ja euron käyttöönotto, mitkä ovat merkinneet pääoman vapaata liikkuvuutta. Kansainvälisen verokilpailun paineet ovat tulleet sekä EU:n ulkopuolisilta mailta että muilta EU-mailta. Verokilpailun lisäksi EU on vaikuttanut yritysverotukseen myös säädösten ja EU-tuomioistuimen ratkaisujen kautta.

Välilliseen verotukseen EU on vaikuttanut kaikkein merkittävimmin. EU asettaa raamit arvonlisäverotukselle ja harmonisoidulle valmisteverotukselle. Suomen yleiseen kulutusverotukseen ja valmisteverotukseen EU-jäsenyys toi paljon muutoksia. Tosin itse arvonlisäverojärjestelmään Suomi olisi todennäköisesti siirtynyt ilman EU-jäsenyyttäkin.

EU:lla on siis ollut joitain vaikutuksia Suomen veropolitiikkaan ja erityisesti verotukseen. En kuitenkaan vielä käsitellyt, miten näitä muutoksia pystytään selittämään teoreettisesti. Seuraavassa luvussa siirrynkin käsittelemään tämän tutkimuksen teoreettista pohjaa eli eurooppalaistumista. Eurooppalaistumisen teorian tarkoituksena antaa syvälinen ymmärrys siitä, mistä EU:n ja kansallisvaltion suhteessa on kyse ja luoda siten pohja aineiston analyysille.

3. Eurooppalaistuminen EU:sta aiheutuvien muutosten selittäjänä

Euroopan integraation alkuvaiheessa integraatio nähtiin alhaalta ylöspäin suuntautuvana ilmiönä. Eurooppa-tutkimuksessa keskityttiin jäsenmaihin, niiden hallituksiin ja erilaisiin intressiryhmiin, koska ne olivat integraatiota eteenpäin vieviä tahoja. 1990-luvulla tapahtui kuitenkin muutos, jolloin Eurooppa-tutkimukseen tuli uudenlainen ajattelutapa. Integraation tarkastelussa huomio kiinnittyikin siihen, kuinka eurooppalaiset prosessit ja instituutiot vaikuttavat jäsenmaihin eli siirryttiin tarkastelemaan integraatioita ylhäältä alaspäin. (Börzel 2005, 47.) Toisin sanoen syntyi eurooppalaistumistutkimus.

Eurooppalaistumisen tutkiminen lisääntyi merkittävästi 2000-luvun alussa, mikä johtui ennen kaikkea Euroopan integraation kehitymisestä. Muun muassa sisämarkkinat olivat kehittyneet institutionaaliseen muotoon vuonna 1986 solmitun Euroopan yhtenäisasiakirjan jälkeen. Euroopan talous- ja rahaliitto oli myös perustettu sekä euro otettu käyttöön, mikä tarkoitti yhä läheisempää yhteistyötä. Lisäksi kahdentoista uuden valtion liittyminen EU:hun 2000-luvulla merkitsi mittavaa EU:n politiikan ja toimintatapojen siirtämistä uusiin valtioihin. Mielenkiinto onkin nyt suuntautunut siihen, miten EU vaikuttaa kansallisesti harjoitettavaan politiikkaan, kun EU:n poliittinen rakenne on jo muodostettu. (Bulmer & Radaelli 2005, 339–340.)

Eurooppalaistumista voidaan tutkia monella eri alueella. Voidaan tutkia kansallisten rakenteiden eurooppalaistumista, esimerkiksi poliittisten instituutioiden tai puolueiden eurooppalaistumista, tutkimuskohteena voi olla politiikkaprosessien eurooppalaistuminen, esimerkiksi toimijoiden, politiikkaongelmien tai välineiden eurooppalaistuminen, tai sitten voidaan tutkia kognitiivis-normatiivisten rakenteiden eurooppalaistumista, esimerkiksi diskurssien, arvojen ja identiteettien eurooppalaistumista. Lisäksi voidaan erottaa vielä harjoitetun politiikan lopputulosten eurooppalaistumisen tutkiminen. (Bulmer & Radaelli 2005, 353–354; Radaelli 2003, 34–36.) Tässä tutkimuksessa pääkiinnostuksen kohde on harjoitetun politiikan lopputulosten eurooppalaistuminen, mutta myös osittain politiikkaprosessin eurooppalaistuminen.

Aloitan eurooppalaistumisen tarkastelun määrittelemällä eurooppalaistumisen käsitteen. Tarkastelen, miten käsitettä on määritelty ja miten eri määritelmiä on arvioitu. Eurooppalaistumisen määrittelyn jälkeen käsittelen, miten eurooppalaistuminen tapahtuu käytännössä: millainen prosessi eurooppalaistuminen on, millaisia reittejä pitkin eurooppalaistumista tapahtuu ja miksi

eurooppalaistumista tapahtuu. Tämän jälkeen siirryn käsittelemään eurooppalaistumisen vaikutusten laajuutta kansalliseen politiikkaan. Lopuksi pohdin vielä eurooppalaistumistutkimukseen liittyviä ongelmia sekä eurooppalaistumisen ja veropolitiikan tutkimisen suhdetta.

3.1. Eurooppalaistumisen käsite

Eurooppalaistuminen ei ole synonyymi Euroopan integraatiolle tai edes Euroopan valtioiden lähentymiselle, vaikkakin eurooppalaistuminen on yhteydessä näihin molempiin. Eurooppalaistuminen on rakenteellinen muutosprosessi, joka vaikuttaa toimijoihin, instituutioihin ja ajatteluun eli eurooppalaistumisen seurauksena näiden rakenteet voivat muuttua. Eurooppalaistumisen vaikutukset ovat yleensä vähittäisiä, epäsäännöllisiä ja eri voimakkuuksilla ilmeneviä eri maissa ja niiden eri osissa. (Featherstone 2003, 3–4.)

Eurooppalaistumisen tutkiminen lisääntyi tuntuvasti 2000-luvun alussa. Eurooppalaistumisen on nähty tarkoittavan montaa eri asiaa. Se on nähty eurooppalaisten normien ja hallinnon levittämisenä. On myös painotettu sen transnationalistista ulottuvuutta eli eri Euroopan maista peräisin olevien normien, ajattelu- ja käyttäytymistapojen levittäytymistä ympäri Eurooppaa. Eurooppalaistuminen nähdään kuitenkin nykyään useimmiten kansallisen ympäristön sopeutumisenä muutoksiin, jotka aiheutuvat joko suorasti tai epäsuorasti EU:sta. (Featherstone 2003, 5–9.)

Eurooppalaistumisen käsitteen on määritellyt ensimmäisenä Robert Ladrech vuonna 1994. Hänen mukaansa eurooppalaistumisprosessissa EU:n harjoittamasta politiikasta ja taloudenpidosta tulee vähitellen osa kansallisen politiikan ja politiikan teon organisaatiologiikkaa, jolloin kansallinen politiikka muuttaa suuntaa ja muotoaan¹. Organisaatiologiikan muutoksilla Ladrech tarkoittaa organisaatioiden sopeutumista muuttuneeseen tai muuttuvaan ympäristöön. (Ladrech 1994, 69–71.) Toimijat siis joutuvat määrittelemään uudelleen toimintatapansa, jotta ne pystyisivät vastaamaan EU-jäsenyyden tuomiin muutoksiin. Ladrechin määritelmän vahvuutena on se, että se huomioi erikseen politiikan teon, mutta määritelmä on kuitenkin suhteellisen laaja. (Featherstone 2003, 12.) Ladrechin jälkeen eurooppalaistumisen käsitteen määrittelyä onkin täsmennetty.

¹ Ladrechin alkuperäinen määritelmä: "[e]uropeanization is an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making" (Ladrech 1994, 69).

Thomas Risse, Maria Green Cowles ja James Caporaso määrittelevät eurooppalaistumisen Eurooppa-tason hallinnon ilmaantumisenä ja kehittymisenä eli kansallisvaltioiden hallinnon lisäksi on olemassa myös koko Euroopan kattavaa hallintoa. Eurooppa-tason hallinto liittyy poliittisiin, sosiaalisiin ja lainsäädännöllisiin instituutioihin ja sen avulla tavoitellaan pakottavien, eurooppalaisten sääntöjen luomista. Eurooppalaistumisessa on toisin sanoen kysymys siitä, että politiikkaan kehittyä uusia tasoja, jotka ovat vuorovaikutuksessa jo olemassa olevien vanhojen tasojen kanssa eli on olemassa ylikansallinen, kansallinen ja paikallinen politiikan taso. Risse, Green Cowles ja Caporaso toteavat kuitenkin varsinaisen määritelmänsä lisäksi myös, että eurooppalaistumisella on vaikutuksia kansallisiin rakenteisiin, yksinkertaisesti sanottuna erilaisiin kansallisiin poliittisiin ja yhteiskunnallisiin instituutioihin. Instituutioilla he tarkoittavat tässä säännöstöjä, joissa on kirjoitetut säännöt ja julkilausutut käyttäytymistavat, mutta niihin kuuluu myös kirjoittamattomia sääntöjä, rutiineja ja oma organisaatiokulttuuri. (Risse, Green Cowles & Caporaso 2001, 1–5.)

Claudio M. Radaelli on pitänyt Rissen ym. määritelmää hyvänä erityisesti siksi, että siinä otetaan huomioon sääntöjen luominen ja laaja näkökulma eurooppalaistumiseen tuomalla esille Eurooppa-taso. Rissen ym. varsinaisen määritelmän laaja näkökulma on kuitenkin myös ongelma, koska määritelmä on liian laaja ja epätäsmällinen kertomaan siitä, mitä eurooppalaistuminen on käytännössä. Rajatummin määritelty eurooppalaistuminen on jotakin, jossa eurooppalainen ulottuvuus tunkeutuu kansallisen politiikan areenalle. Radaellin mielestä Ladrechin määritelmän ansio onkin, että kyseisessä määritelmässä eurooppalaistuminen nähdään prosessina eli se nähdään sopeutumisenä, oppimisenä ja politiikan muutoksena. Tosin Radaelli katsoo, että Ladrechin määritelmässä keskitytään liikaa organisaatioihin, jolloin unohdetaan yksilöiden merkitys. (Radaelli 2003, 29–30.)

Radaelli määritteleeekin eurooppalaistumisen prosessiksi, jossa muodostetaan, levitetään ja vakiinnutetaan muodollisia ja epämuodollisia sääntöjä, menettelyjä, toimintatapoja ja normeja, jotka on ensin määritelty EU:n politiikkaprosesseissa ja sitten sisällytetty kansalliseen identiteettiin, harjoitettavaan politiikkaan ja poliittisiin rakenteisiin. Tämän määritelmän ytimessä on poliittisen käyttäytymisen muutos eli muutos, jossa EU:n politiikka omaksutaan kansalliseen politiikkaan, rakenteisiin ja identiteettiin. Radaelli jättää sen sijaan määritelmän ulkopuolelle eurooppalaisten valtioiden keskinäisen vuorovaikutuksen, jossa EU ei ole mukana. (Radaelli 2003, 30–31.)

Radaelli täsmentää vielä näkemystään eurooppalaistumisesta siten, että hän määrittelee, mikä ei ole eurooppalaistumista. Eurooppalaistuminen ei ole lähentymistä, koska eurooppalaistuminen on prosessi ja lähentyminen on vain tämän prosessin lopputulos. Eurooppalaistuminen ei ole myöskään harmonisointia, koska harmonisoinnissa on kyse moninaisuuden katoamisesta, kun taas eurooppalaistuminen voi johtaa hyvinkin erilaisiin kansallisen politiikan muutoksiin eri valtioissa. Myöskään poliittista integraatiota ei voida pitää eurooppalaistumisena, koska eurooppalaistuminen seuraa integraatiota, jolloin eurooppalaistumistutkimuksen huomion kohteena on se, mitä EU:n instituutioista seuraa. (Radaelli 2003, 33.)

Kuten huomataan, eurooppalaistumisesta on olemassa monta eri määritelmää eikä mikään niistä ole saavuttanut täysin ylivertaista asemaa toisiin nähden. On jopa kyseenalaistettu eurooppalaistumiskäsitteen käytettävyys määritelmien epätasaisuuden ja vaihtelevuuden vuoksi. Johan P. Olsenin mukaan oleellista ei olekaan niinkään se, mikä on eurooppalaistumisen perimmäinen määritelmä, vaan se, miten käsitettä voidaan käyttää eurooppalaisen poliittisen areenan kehityksen tutkimiseen. Tällöin voidaan saavuttaa parempi ymmärrys eurooppalaisen hallintojärjestelmän kehittymisestä ja vaikutuksista. Tämän ajatuksen pohjalta Olsen jäsentää eri eurooppalaistumismääritelmiä. Eurooppalaistuminen voi olla ulkoisten rajojen muuttumista, Euroopan tasolle kehittyviä instituutioita, keskusvallan tunkeutumista kansalliseen hallintojärjestelmään, eurooppalaisten poliittisten organisaatioiden toimintatapojen viemistä Euroopan ulkopuolelle tai poliittisen yhdentymisen projekti. Olsen painottaa, että eurooppalaistumisen ymmärtäminen vaatii sen ymmärtämistä, kuinka eurooppalaistuminen tapahtuu. (Olsen 2002, 921–924.)

Tässä tutkimuksessa nojaudun pääasiassa Ladrechin määritelmään, koska siinä eurooppalaistuminen on määritelty tutkittavimpaan muotoon veropolitiikan näkökulmasta. Eurooppalaistuminen käsitetään prosessina ja EU:n vaikutusten nähdään tulevan kansallisen politiikan sisälle, mikä aiheuttaa muutoksia kansalliseen politiikkaan. Tämäntapainen ajattelu on sovellettavissa hyvin veropolitiikan tutkimiseen. Hyödynnän jossain määrin myös osia muiden määritelmien eurooppalaistumiskäsitteitä. Rissen ym. tekemä ero Eurooppa-tason ja kansallisen tason välillä on hyödyllinen tiivistämään eri toimintatasoja Euroopassa, vaikka käsitteet ovatkin laajoja. Radaellin määritelmässä, kuten myös Ladrechin määritelmässä, hyödynnettävissä on eurooppalaistumisen ajattelemisen prosessina. Radaellin määritelmästä käyttökelpoista tässä tutkimuksessa on myös määrittely siitä, mikä ei ole eurooppalaistumista. Olsen puolestaan painotti,

että eurooppalaistumisen ymmärtämiseksi on ymmärrettävä, kuinka eurooppalaistuminen tapahtuu. Seuraavissa luvuissa siirrynkin käsittelemään sitä, millaisten prosessien ja mekanismien kautta eurooppalaistuminen tapahtuu.

3.2. Eurooppalaistumisprosessi

Eurooppalaistumista voi tapahtua monella eri tavalla. Samaan lopputulokseen eli eurooppalaistumiseen voidaan päästä monen eri reitin kautta, toisin sanoen eurooppalaistumista voidaan ajatella eräänlaisena prosessina. Eurooppalaistuminen on ensinnäkin yhteydessä eri hallintotapoihin. On olemassa erilaisia tapoja hallita organisaatioita ja niiden toimijoita ja useiden hallintotapojen kautta voi tapahtua myös eurooppalaistumista. Eurooppalaistumista voi tapahtua neuvotteluun, hierarkiaan tai koordinaatioon perustuvissa hallintotavoissa.

Toiseksi eurooppalaistumisprosessiin kuuluu myös olennaisena osana se, mikä on eurooppalaistumisen syntylogiikka eli mekanismi. Eurooppalaistumista voi syntyä joko vertikaalisesti, jolloin eurooppalaistuminen on jäljitettävissä EU-instituutioiden ja jäsenmaiden välisiin suhteisiin tai horisontaalisesti, jolloin eurooppalaistuminen perustuu jäsenmaiden keskinäiseen kanssakäymiseen. Kaikki nämä ulottuvuudet muodostavat eri reittejä eurooppalaistumiselle.

3.2.1. Eurooppalaistumiseen liittyvät hallintotavat

Eurooppalaistumista voi tapahtua kolmen eri hallintotavan kautta: neuvottelemalla, hierarkkisesti tai koordinaatiolla. Neuvottelun ytimessä on sen nimen mukaisesti jäsenmaiden käymät neuvottelut eri politiikan sektoreilla, olipa kyseessä neuvottelu laillisesti sitovasta päätöksestä, esimerkiksi direktiivistä, tai vain jonkinlaisesta julistuksesta. Neuvottelut syventävät Euroopan integraatiota ja luovat EU-politiikkaa. Useimmiten neuvottelujen lopputuloksena on kompromissi, mutta toisinaan jokin jäsenmaa on erityisen vaikutusvaltainen, jolloin se saa oman näkemyksensä paremmin esille kuin muut jäsenmaat. Kansallisen politiikan eurooppalaistumisen todennäköisyys on suurin, kun jäsenmailla on samat tavoitteet tai kun ne haluavat välttää yksimielisyyttä vaativan äänestyksen ja veto-oikeuden käyttömahdollisuuden. Eurooppalaistumista edistää myös jäsenmaiden pelko hankalan jäsenmaan maineesta, joten ne eivät halua toimia jarruna neuvostossa. Myös useita tapaamisia käsittävät neuvottelut edistävät eurooppalaistumista, koska ne helpottavat yhteisen

näkemyksen syntymistä. Tällöin useat tapaamiset mahdollistavat muiden jäsenmaiden tavoitteiden ja toimintatapojen oppimisen. (Bulmer & Radaelli 2005, 342–343, 346.)

EU-politiikan tekemistä (*policy making*) neuvotteluilla ei voida pitää itsessään eurooppalaistumisena, mutta se muodostaa osan eurooppalaistumisprosessia. EU-tasolla politiikasta sopiminen vaikuttaa politiikan lopputulokseen eli siihen, mitä kansallisessa politiikassa tapahtuu. Esimerkiksi talouspolitiikassa kansalliset toimijat pyrkivät kontrolloimaan neuvotteluissa sitä, millaisia vaikutuksia EU:sta tulee kansalliselle tasolle. (Bulmer & Radaelli 2005, 343; Dyson 2008, 284.) Neuvottelut perustuvat ennen kaikkea jäsenvaltioiden välisiin neuvotteluihin, mutta toisaalta niiden voidaan ajatella perustuvan myös jäsenvaltion ja EU-instituutioiden, esimerkiksi komission, välille.

Hierarkkisessa eurooppalaistumisessa keskeistä on EU:n ja sen instituutioiden ylikansallinen luonne. Usein neuvosto on neuvottelujen tuloksena säätänyt jonkinlaista EU-lainsäädäntöä ja se pitää saattaa voimaan jäsenvaltioissa. Tässä kohtaa hierarkkisella hallintotavalla on tärkeä osuus. EU:n ylikansallisen puolen tarkoituksena on taata, että jäsenmaat toteuttavat sovitut asiat. (Bulmer & Radaelli 2005, 343–344.) EU:n ylikansalliseen luonteeseen kuuluukin keskeisesti EU-lainsäädäntö eli asetukset ja direktiivit. Voidaan puhua jäsenmaiden lainsäädännön yhdenmukaistamisesta eli harmonisoinnista, jolloin luodaan yhteistä, kansalliset lait ylittävää lainsäädäntöä (Euroopan yhteisöjen komissio 2006, 4).

Koordinaatio tapahtuu puolestaan hallitusten välisenä yhteistyönä ja EU muodostaa puitteet päätöksenteolle. Päätöksenteossa haetaan konsensusta. Tehdyt päätökset voivat olla yksityiskohtaisiakin, mutta niiden noudattamatta jättämisestä ei tule oikeudellisia seuraamuksia, korkeintaan poliittisia, koska koordinaatio perustuu vapaaehtoisuuteen. (Valtiovarainministeriön kansantalousosasto 1999, 17.)

Koordinaation kautta tapahtuva eurooppalaistuminen on yhteydessä niihin politiikan sektoreihin, joissa kansallisvaltiot ovat päätoimijoita. Tällaisia sektoreita ovat EU-sääntelyyn kuulumattomat sektorit, yksimielisyyteen perustuvat sektorit tai sektorit, joissa EU on pelkästään mielipiteidenvaihtoon perustuva areena. Käytännössä nämä sektorit ovat ulkopoliitikka, poliisiyhteistyö ja muut sellaiset sektorit, jotka avoimen koordinaation menetelmä kattaa. Koordinaation lopputuloksena on useimmiten joko jonkinlainen julistus tai jonkin muun tyyppinen

”pehmeä laki” eli jonkinlainen ei-laillisesti sitova toimintaohje. Koordinaation kautta tapahtuva eurooppalaistuminen onkin vapaaehtoisuuden ja ei-hierarkkisten mekanismien tulosta. (Bulmer & Radaelli 2005, 345.)

Koordinaation kautta tapahtuva eurooppalaistuminen voi kuitenkin mennä pitkällekin. Esimerkiksi talous- ja rahaliittoa luotaessa jäsenmaat asettivat osan siitä hierarkkiseen hallinnointiin. Toisaalta jäsenmaat ovat yhä edelleen monessa asiassa hyvin haluttomia luovuttamaan omaa valtaansa pois. (Bulmer & Radaelli 2005, 350.)

3.2.2. Eurooppalaistumisen mekanismit

Eurooppalaistuminen tapahtuu käytännössä kahden eri mekanismin avulla. Eurooppalaistuminen voi tapahtua joko vertikaalisesti eli pystysuoraan tai horisontaalisesti eli vaakatasossa. Vertikaalisessa eurooppalaistumisprosessissa EU asettaa jonkinlaisia sääntöjä tai määrää, millaista politiikkaa pitää harjoittaa ja jäsenmaiden on tarkoitus toteuttaa kyseinen sääntö tai politiikka. Vertikaalinen mekanismi voi toimia jäsenmaalähtöisesti (*uploading*), jolloin jäsenmaat siirtävät omia sääntöjään tai politiikkojaan EU-tasolle, jotta ne pystyisivät vaikuttamaan EU-sääntöihin tai -politiikkaan. Tarkoituksena on siis luoda EU-politiikkaa. Tyypillisesti tätä tapahtuu neuvotteluun perustuvassa hallintotavassa. Esimerkiksi Ecofin-neuvostossa valtiovarainministerit voivat yrittää siirtää oman maansa veropolitiikan käytäntöjä muille jäsenmaille ja yrittää tehdä epäsovivasta EU-politiikasta itselleen sopivaa. Vertikaalinen mekanismi voi toimia myös EU-lähtöisesti (*downloading*), jolloin jäsenmaat lataavat EU-tasolla asetetun säännön tai politiikan kansalliselle tasolle. Hierarkkisuus kuuluukin EU-lähtöisen eurooppalaistumisen luonteeseen. (Bulmer & Radaelli 2005, 342–344, 346; Dyson 2008, 284; Radaelli 2003, 41.)

Horisontaalisissa mekanismeissa sen sijaan kansallisen sopeutumisen paine ei tule EU:lta, vaan toisilta jäsenvaltioilta eli kyse on toisilta oppimisesta, kilpailusta jäsenmaiden välillä ja sosialisatiosta. Sosialisatioprosessissa opitaan tuntemaan, mitkä ovat ympäristön normit, arvot ja uskomukset ja nämä sisäistetään vähitellen. Horisontaalisissa mekanismeissa esimerkiksi avoimen koordinaation menetelmän tarkoituksena on hyvien käytäntöjen levittäminen ja kansallisen politiikan ja toiminnan lähentäminen EU:n tavoitteisiin. EU:ta pidetään siis enemmän keskusteluareenana kuin lakiasäättävänä systeeminä. Koordinaatio onkin tyypillinen hallintotapa horisontaalisissa mekanismeissa. (Bulmer & Radaelli 2005, 345–346; Radaelli 2003, 41.)

Taulukossa 7 on selkeytetty eurooppalaistumisprosessia ja sitä, miten eri hallintotavat ja eurooppalaistumismekanismit ovat yhteydessä toisiinsa. Taulukossa 7 on myös esitetty eurooppalaistumisen selitysmalleja ja niiden suhdetta hallintapoihin ja eurooppalaistumismekanismeihin. Eurooppalaistumisen selitysmalleja käsitellään seuraavassa luvussa.

Taulukko 7. Eurooppalaistumisprosessi

Hallintotapa	Mekanismi	Eurooppalaistumisen selitysmalli
Neuvottelu	Vertikaalinen (jäsenmaalähtöinen)	Riippuu neuvottelujen luonteesta
Hierarkkinen	Vertikaalinen (EU-lähtöinen)	Yhteensopivuus
Hierarkkinen	Horisontaalinen	Sääntelykilpailu
Koordinaatio	Horisontaalinen	Oppiminen

Lähde(mukailten): Bulmer & Radaelli 2005, 346, 354.

3.3. Eurooppalaistumisen selitysmallit

Edellä käsitelty eurooppalaistumisprosessi selittää, miten eurooppalaistuminen tapahtuu, mutta jättää vastaamatta kysymykseen, miksi eurooppalaistumista tapahtuu. Eurooppalaistumisen selitysmallit ovat osaltaan myös yhteydessä eurooppalaistumisprosessiin, mutta ennen kaikkea ne kertovat miksi eurooppalaistumista tapahtuu ja antavat teoreettisen selityksen kansallisille muutoksille, jotka johtuvat EU-jäsenyydestä. Eurooppalaistumisen selitysmalleiksi voidaan nimetä yhteensopivuus, oppiminen ja sääntelykilpailu.

3.3.1. Yhteensopivuus

Yksi käytetyimpiä malleja selittämään kansallisen politiikan sopeutumista EU:hun on yhteensopivuuden malli (*goodness of fit*) ja sen alatermit 'sopivuus' (*fit*) ja 'epäsopivuus' (*misfit*). Yhteensopivuusmallin mukaan eurooppalaistumisesta johtuvien kansallisen tason muutosten

edellytyksenä on, että Eurooppa-tasolla ja kansallisella tasolla harjoitetun politiikan, prosessien ja instituutioiden välillä on jonkinlaista epäsopivuutta. Mitä erilaisempi EU-taso on kansalliseen tasoon verrattuna eli mitä suurempi epäsopivuus niiden välillä on, sitä suurempi kansallisen tason sopeutumispaine on. Epäsopivuus ei saa kuitenkaan olla niin suurta, että EU-tason ja kansallisen tason yhteensovittaminen on mahdotonta. Jos EU-taso ja kansallinen taso ovat jo valmiiksi yhteensopivia eli samankaltaisia, voidaan EU:n harjoittama politiikka, prosessit ja instituutiot sisällyttää kansalliseen tasoon ilman, että kansallisella tasolla tapahtuu muutoksia. Tällöin kansallinen taso on jo valmiiksi sopiva EU-tasoon. Kansallisten rakenteiden sopeutumispaineet ovatkin hyvin erilaisia riippuen siitä, kuinka hyvä näiden kahden osapuolen yhteensopivuus on. (Börzel & Risse 2003, 58–61, 67; Risse ym. 2001, 6–9.)

EU:n harjoittama politiikka voi aiheuttaa ristiriitoja kansallisen politiikan kanssa. EU-politiikka voi esimerkiksi kyseenalaistaa kansallisia politiikkatavoitteita, tavoitteiden saavuttamiseen käytettyjä välineitä, sääntöjä ja ongelmanratkaisutapoja. Myös instituutiot ja prosessit voivat kohdata sopeutumispaineita. EU-säännöt ja -toimintatavat voivat olla ristiriidassa alueellisten instituutioiden kanssa ja viedä niiden autonomiaa, koska EU-säännöt ja -toimintatavat siirtävät usein valtaa keskusvallalle. Jotkut voivat nähdä EU:n jopa uhkaavan kansallista suvereniteettia. (Börzel 2005, 50–51.)

Pelkkä sopeutumis- tai muutospaine ei kuitenkaan riitä muutokseen, vaan tarvitaan myös muutosta helpottavia tekijöitä ja toimijoita, jotka lopulta voivat saada aikaan muutoksen. Jos sopeutumispaineet ovat suuret, muutosten suuruus riippuu pitkälti siitä, millaisten tekijöiden ja toimijoiden kautta eurooppalainen ja kansallinen taso ovat yhteydessä toisiinsa. Resurssien uudelleenjako ja sosialisatio ovat joko kannustimia sopeutumiseen tai vaihtoehtoisesti ne jarruttavat sopeutumista. (Börzel 2005, 50; Börzel & Risse 2003, 58; Risse ym. 2001, 9.)

EU on melko uusi toiminta-areena, mikä aiheuttaa resurssien uudelleenjakoa. EU:n nähdään lisäävän joidenkin toimijoiden resursseja ja mahdollisuuksia ja vastaavasti vähentävän joidenkin toimijoiden mahdollisuuksia toimia. Mikäli resursseja ei haluta jakaa uudelleen ja halutaan pitää kiinni vanhoista resursseista, kansallista sopeutumista voi jarruttaa veto-mahdollisuus. Mitä enemmän kansallisessa politiikan teossa on mahdollisuuksia esittää vastalauseita ja käyttää veto-mahdollisuutta, sitä epätodennäköisempää on, että sopeutumista tapahtuu. Mikäli resursseja sen sijaan halutaan jakaa uudelleen ja halutaan käyttää hyväksi EU:n tarjoamia uusia mahdollisuuksia,

niin kansallista sopeutumista EU:hun voivat edistää erilaiset resurssien uudelleenjakoa tukevat instituutiot, jotka neuvovat, miten hyötyä EU:sta. (Börzel 2005, 52–54; Börzel & Risse 2003, 63–65; Risse ym. 2001, 9–10.)

Eurooppalaisen ja kansallisen tason voi yhdistää myös sosialisatio. Kansallisen tason toimijat toimivat siten kuin he ajattelevat olevan hyväksyttävää tai oikein, sen mukaan millaisen maailmankuvan he ovat sisäistäneet, millaiset ovat heidän tapansa. Tällöin kansallinen toimintakulttuuri, niin poliittinen ja organisaatioiden kulttuuri, vaikuttaa siihen, kuinka hyvin kansallinen politiikka sopeutuu EU-politiikkaan. On esimerkiksi mahdollista, että veto-mahdollisuutta ei käytetä, jos asioista on totuttu sopimaan konsensusuudessa. Toisaalta on myös mahdollista, että jonkin jäsenmaan kulttuuriin kuuluu hyvin voimakas kansallisvaltioidentiteetti, mikä rajoittaa kansallisen tason sopeutumista EU:hun. (Börzel 2005, 54–56; Börzel & Risse 2003, 65–68; Risse ym. 2001, 10–11.)

Mallin kehittäjien mukaan tämä malli soveltuu siis varsin monenlaisen eurooppalaistumisen tutkimiseen. Esimerkiksi voidaan mallintaa sitä, kuinka EU:sta tulee jokin tietty toimintatapa tai asetus, joka jäsenmaan on pakko toteuttaa tai sitä, miten eurooppalaistuminen muuttaa kansallisten toimijoiden valtasuhteita, keskinäisiä resursseja tai käsityksiä. (Börzel 2005, 49–50.)

Tähän malliin liittyy kuitenkin joitain ongelmia. On esimerkiksi mahdollista, että kansallisen tason muutoksia tapahtuu, vaikka EU:sta aiheutuvia muospaineita ei olisi tai muospaineet olisivat hyvin pieniä. Tällöin EU:ta käytetään eräänlaisena tekosyynä, joka oikeuttaa tekemään muutoksen kotimaassa. (Radaelli 2003, 46.) Mallin heikkoutena on myös EU:n ja kansallisen tason suhteiden sotkeutuminen. Esimerkiksi epäsojivuuden muuttumisen sojivuudeksi ajatellaan johtuvan nimenomaan epäsojivuudesta, vaikka tosiasiallisesti ei voida olla varmoja, mikä aiheutti muutoksen. (Haverland 2006, 136.) Malli on saanut kritiikkiä myös siitä, että siinä ei huomioida kansallisen politiikan muuttumista ajan myötä. Alun perin EU-politiikan kanssa yhteen sojintu kansallinen politiikka voi tällöin muuttua epäsojivaksi. (Börzel 2005, 51.)

Parhaiten malli soveltuu hierarkkisen, mekanismiltaan vertikaalisen EU-lähtöisen eurooppalaistumisen mallintamiseen, koska mallissa on havaittavissa selkeä komentoketju Brysselistä jäsenvaltioihin (Bulmer & Radaelli 2005, 347–348). Veropolitiikassa tämä komentoketju on havaittavissa erityisen hyvin arvonlisäverotuksessa, jossa EU on saanut

direktiiveillä aikaan näkyviä muutoksia verotuksessa. Yhteensopivuuden malli soveltuu siis hyvin arvonlisäverotuksen tarkasteluun (Bulmer & Radaelli 2005, 355).

Perinteisesti EU:ssa onkin kehitetty verotusta asetuksilla ja direktiiveillä (Euroopan yhteisöjen komissio 2001, 21). Säädösten hyväksyminen on kuitenkin erittäin hidasta, joten eurooppalaista verotusta on alettu kehittämään muillakin keinoilla, jolloin veropolitiikan eurooppalaistuminen on selitettävissä paremmin muiden mallien kuin yhteensopivuuden mallin avulla.

3.3.2. Oppiminen

Oppiminen on keskeisessä osassa erityisesti silloin, kun EU on keskusteluareena jäsenmaille. Tällöin jäsenmaiden ajatukset voivat lähentyä ja yhden jäsenmaan harjoittama politiikka voi siirtyä toiseen jäsenmaahan. Oppimisen perusajatuksena on, että toimijoille muodostuu yhteneväisiä käsityksiä, joiden perusteella kansallisen tason politiikka muuttuu. (Bulmer & Radaelli 2005, 349–350.)

Paras esimerkki EU:n keskusteluareenaluonteesta ja oppimisesta on avoimen koordinaation menetelmä, joka toimii horisontaalisesti. Joillakin politiikan sektoreilla, parhaimpina esimerkkeinä maahanmuutto- ja sosiaalipolitiikka, avoimen koordinaation menetelmä täydentää perinteisiä EU:n lainsäädäntövälineitä. Avoimen koordinaation menetelmän avulla EU:n piiriin tuodaan myös uusia politiikkasektoreita, jotka eivät kuulu virallisesti EU:n lainsäädäntövaltaan. Esimerkiksi verotuksen kohdalla voidaan ajatella, että avoimen koordinaation menetelmällä pyritään välttämään huonot käytännöt. Poliitiikan alueet, jotka ovat olleet ennen liian herkkiä EU:ssa käsiteltäviksi tai EU:n väliintulo on ollut jotenkin muuten mahdotonta, ovatkin kokeneet eurooppalaistumista avoimen koordinaation menetelmän myötä. Oppimisen ja avoimen koordinaation menetelmän kautta politiikan toimijat kehittävät harjoittamaansa politiikkaa ja miettivät, mikä on hyvää politiikkaa ja mikä huonoa politiikkaa. Toimijoille kehittyy yhteisiä näkemyksiä, kriteerejä, uskomuksia ja yhteinen kieli. (Bulmer & Radaelli 2005, 349–350.)

Oppiminen on havaittavissa myös hallitusten välisessä politiikan teossa ylipäätään. Pakottavia EU-säädöksiä on melko vähän ja sääntely perustuu pääsääntöisesti sopimuksiin ja ”pehmeään lakiin”, joten kansallisilla ministereillä ja virkamiehillä on paljon valtaa ja EU-instituutiot ovat pienessä osassa. Tällöin kansallisen politiikan eurooppalaistuminen perustuu siihen, että kansalliset päätöksentekijät ovat yhteydessä toisiin eurooppalaisiin päätöksentekijöihin ja oppivat heiltä, miten

ja millaista politiikkaa pitäisi harjoittaa. Kansalliset päätöksentekijät siis eurooppalaistuvat horisontaalisen oppimisprosessin kautta ja he siirtävät oppimansa asiat kansalliselle tasolle. EU on vain areena tälle oppimisprosessille. (Bulmer & Radaelli 2005, 350.) Voidaankin ajatella, että oppiminen on myös eräänlaista sosiaalista painetta, joka muodostuu, kun ollaan vuorovaikutuksessa muiden jäsenmaiden toimijoiden kanssa. Tällöin syntyy sosiaalista painetta omaksua samoja käytäntöjä kuin muutkin. Sosiaalinen paine ja oppiminen onkin mahdollista nähdä myös horisontaaliseen mekanismiin kuuluvana sosialisatona.

Oppimisen ja politiikan muuttumisen suhde ei ole kuitenkaan ongelmaton. Toimijat ovat saattaneet oppia samat näkemykset, kriteerit, uskomukset ja kielen, mutta on silti mahdollista, että toimijat tekevät erilaisia päätöksiä tai päätöksiä ei noudateta kuten oli sovittu. Lisäksi horisontaaliset mekanismit voivat olla toisinaan sisäisesti hyvinkin hierarkkisia. Kuitenkin esimerkiksi avoimen koordinaation menetelmä voi tarjota tavan parantaa kansallisia käytäntöjä ja se on kiistatta yksi muoto, jonka kautta eurooppalaistumista tapahtuu. (Bulmer & Radaelli 2005, 350–351.)

Myös oppimisen kautta tapahtuvaa eurooppalaistumista on havaittavissa veropolitiikassa. Esimerkiksi jäsenmaat koordinoivat näkemyksiään, jotta ne pystyisivät välttämään haitallisen verokilpailun. (Bulmer & Radaelli 2005, 355.) Verokoordinaatiolla on mahdollista poistaa EU:n sisäinen verokilpailu, mutta sillä ei pystytä poistamaan kuitenkaan painetta verojen alentamiseen ja verokilpailuun, joka tulee EU:n ulkopuolelta.

3.3.3. Sääntelykilpailu

Sääntelykilpailussa (*regulatory competition*) eri toimijat ajautuvat kilpailemaan keskenään siitä, kuka rajoittaa eri asioita tai niiden toteuttamista kaikkein vähiten. Tavoitteena on olla mahdollisimman kilpailukykyinen verrattuna toisiin maihin. Sääntelykilpailua voi tapahtua EU:n sisällä tai EU-maat voivat kilpailla muiden maiden kanssa.

EU:n sisällä sääntelykilpailua aiheuttavat avoimet sisämarkkinat. Avoimilla sisämarkkinoilla ihmiset, tavarat, palvelut ja pääomat liikkuvat vapaasti. Tämä aiheuttaa jäsenmaiden välille kilpailutilanteen siitä, kuka pystyy houkuttelemaan eniten koulutettua työvoimaa ja pääomaa, mikä voi ajaa jäsenmaita löysentämään sääntelyään, esimerkiksi pääomatulo- tai yhteisöverotusta saatetaan alentaa. Sääntelykilpailua voidaan käydä myös muiden kuin toisten EU-maiden kanssa, koska maailma ja sen ilmiöt ovat yhä globaalimpeja. Sääntelykilpailun vaikutuksilla ei ole

juurikaan eroa kävipä yksittäinen maa sääntelykilpailua toisen EU-maan tai EU:n ulkopuolisen valtion kanssa.

Eurooppalaistumisen selitysmalliksi sääntelykilpailu voidaan laskea, kun se tapahtuu EU-maiden välillä. EU:n sisällä sääntelykilpailussa on kyse jäsenmaiden keskinäisestä kilpailusta eli kyse on eurooppalaistumisen horisontaalisesta mekanismista. EU:sta ei siis tule mitään tiettyä mallia, johon jäsenmaan pitäisi pyrkiä. Sen sijaan EU-tasolla on voitu määritellä joitakin sääntöjä, esimerkiksi vastavuoroisen tunnustamisen periaate, jotta sisämarkkinat toimisivat tehokkaasti. (Bulmer & Radaelli 2005, 348.) Sääntelykilpailulla on siten myös hierarkkinen ulottuvuus.

Kansallinen taso eurooppalaistuu, kun joudutaan huomioimaan, mitä muut jäsenmaat tekevät. Muiden jäsenmaiden toiminta vaikuttaa siis kansalliseen tasoon. EU ei sinällään ole mukana tässä eurooppalaistumisprosessissa muuten kuin luomalla sisämarkkinat. Jäsenmaa voi päättää purkaa sääntelyä enemmän kuin sisämarkkinat edellyttävät, jolloin eurooppalaistumispaine tulee toisilta jäsenmailta.

Sääntelykilpailu liittyy ennen kaikkea talouteen. Sääntelykilpailun vaikutukset on havaittavissa myös veropolitiikan eurooppalaistumisessa. Esimerkiksi jäsenmaat kilpailevat keskenään pääomatulo- tai yhteisöveron alhaisuudella (Bulmer & Radaelli 2005, 355).

Eurooppalaistumisen tapahtumaprosessia voidaan siis selittää useilla eri malleilla, joista erityisesti yhteensopivuuden malli on herättänyt myös kritiikkiä. Näitä kaikkia malleja voidaan kuitenkin soveltaa veropolitiikan eurooppalaistumisen tutkimiseen, jos tiedetään, miten ne sopivat parhaiten käytettäviksi. Kaikilla selitysmalleilla on myös yhteistä. Ne pyrkivät selittämään, miten eurooppalaistumiseen päädytään ja miksi eurooppalaistumista tapahtuu. Sen sijaan missä määrin kansallinen politiikka on eurooppalaistunut, liittyykin jo eurooppalaistumisen vaikutuksiin.

3.4. Eurooppalaistumisen vaikutukset kansalliseen politiikkaan

Eurooppalaistuminen voi muuttaa kansallista politiikkaa eri tavoin. Kansallinen politiikka voi muuttua eri asteilla tai se voi pysyä ennallaan. On myös mahdollista, että kansallinen politiikka siirtyy pois päin eurooppalaisesta politiikasta.

Muutokset kansalliseen politiikkaan voivat olla pieniä, jolloin kansallisella tasolla ei tapahdu rakenteellisia muutoksia. Suurimmat muutokset kansallisella tasolla puolestaan tapahtuvat, kun jäsenmaat korvaavat olemassa olevia politiikkoja, prosesseja tai instituutioita uusilla tai muuttavat niitä siten, että niiden perusolemus muuttuu. (Börzel 2005, 59; Börzel & Risse 2003, 69–70; Radaelli 2003, 37–38.)

On myös mahdollista, että kansallisvaltiot eivät halua muuttaa harjoittamaansa politiikkaa eurooppalaisten vaatimusten mukaisiksi. Usein tämä johtuu siitä, että jäsenmaassa katsotaan EU-politiikan olevan liian erilaista kansallisen politiikan kanssa, jotta EU-politiikkaa voitaisiin soveltaa kansallisiin käytäntöihin. Tämä pysähtyneisyyden tila voi ilmetä erilaisina viivästyminä, esimerkiksi direktiivien toimeenpanon viivästyminä, tai ylipäätään EU:sta aiheutuvien muutosten vastustamisena. (Börzel 2005, 58; Radaelli 2003, 37.)

Lisäksi on vielä mahdollista, että eurooppalaistuminen johtaa kansallisen politiikan niin sanottuun negatiiviseen eurooppalaistumiseen. Kansallisesta politiikasta tulee siis vähemmän eurooppalaista kuin se oli ennen EU:n vaikutusta. (Börzel 2005, 58; Radaelli 2003, 37–38.)

Vaikka eurooppalaistuminen voi muuttaa jäsenmaiden kansallista politiikkaa, niin se ei välttämättä muuta niitä samanlaisiksi. Eurooppalaistuminen voi tietenkin aiheuttaa jäsenmaiden ja niiden politiikkojen lähentymistä toisiinsa, mutta useimmiten näin ei kuitenkaan käy, koska kansalliset systeemit, joiden läpi EU:n vaikutukset suodatetaan, ovat hyvin erilaisia. Toisaalta ei ole kuitenkaan näyttöä siitä, että eurooppalaistuminen olisi ajanut jäsenmaita kauemmaksi toisistaan. (Börzel 2005, 61.) Eurooppalaistumisen vaikutukset ovat siis moninaisia ja eurooppalaistuminen ei ole yksiselitteinen ilmiö, jolloin eurooppalaistumisen tutkimiselle asettuu väistämättä haasteita.

3.5. Eurooppalaistumisen tutkimisen ongelmallisuus

Syy-seuraussuhteiden tutkimiseen liittyy aina ongelmia: miten voidaan varmistua siitä, että jokin tietty syy aiheuttaa juuri kyseisen seurauksen tai miten voidaan varmistua siitä, että syy ja seuraus eivät sotkeudu keskenään. Loogiseen ajatteluketjuun pätee, että jos EU aiheuttaa jonkin tietyn seurauksen, niin EU:n vaikutuksen poissa ollessa tuo tietty seuraus ei toteudu. EU:n vaikutuksia arvioitaessa onkin syytä pohtia, olisiko kyseinen asia tapahtunut, mikäli EU:ta ei olisi ollut. Tällainen pohdinta on tietenkin vain spekulointia ja todellisuus olisi voinut käyttäytyä ilman EU:ta aivan toisin kuin pohdiskellessa oletetaan. Monesti EU:n olemassaolon mitätöiminen vaatisi koko

lähihistorian uudelleenkirjoittamista. Suomea voitaisiin myös verrata ei-EU-maihin, mutta tämän tyyppiseenkin vertailuun sisältyy ongelmia. Esimerkiksi Euroopan ulkopuoliset maat ovat useimmiten liian erilaisia Suomeen verrattuna, jotta pitävää vertailua ja päätelmiä voitaisiin tehdä siitä, johtuvatko eroavaisuudet EU:n poissaolosta vai yhteiskuntien erilaisuudesta. Toisaalta taas Euroopassa sijaitsevat ei-EU-maat ovat lähes väistämättä altistuneet EU:n vaikutuksille. Varovainen pohdinta EU:n poissaolosta on kuitenkin yksinkertainen tapa saada viitteitä siitä, mitkä muutokset ovat aiheutuneet EU:sta ja mitkä eivät. (Haverland 2006, 135–141.)

Eurooppalaistumistutkimuksessa tutkimuksen vaikeutta lisää myös eurooppalaistumisen käsitteen laajuus ja eurooppalaistumistutkimuksen rajan on häilyvyys. Eurooppalaistumisen voidaan ajatella kattavan vain EU:n aiheuttamat muutokset, mutta mukaan voidaan lukea myös sellaiset muutokset, jotka aiheutuvat eurooppalaisten hallitusten välisistä suhteista. Tosin ongelman aiheuttaa se, luetaanko mukaan myös sellaiset suhteet, joita hoidetaan EU-instituutioiden ulkopuolella. Pohdintaa tarvitaan myös siitä, voivatko EU:n hakijamaat olla tekemisissä eurooppalaistumisen kanssa tai jopa Euroopan ulkopuoliset valtiot. (Radaelli & Pasquier 2008, 39.) Ongelmallisuutta aiheuttaa myös se, että sekä EU että jäsenmaat ovat molemmat jatkuvasti kehittyviä (Bulmer & Radaelli 2005, 340).

Määrittelin jo aiemmin, että tämän tutkimuksen eurooppalaistumiskäsite nojaa pitkälti Ladrechin eurooppalaistumismääritelmään. Määritelmä ei sulje pois eurooppalaistumisen tutkimusalueelta eurooppalaisten hallitusten välisiä suhteita EU-instituutioissa eikä niiden ulkopuolella. Tämä on oleellista veropolitiikkaa tutkittaessa, koska EU:lla ei ole juurikaan veropoliittista valtaa. Jos tarkastelun kohteena olisivat vain itse EU-instituutioista aiheutuneet muutokset, niin todennäköisesti oleellisia EU-jäsenyyden tuomia muutoksia jäisi havaitsematta. Eurooppalaistumisen käsitteen ulottaminen myös jäsenmaiden keskinäisiin suhteisiin sallii käyttää monipuolisempaa käsitystä eurooppalaistumisen kulusta. Eurooppalaistuminen ei ole vain hierarkkisia, ylhäältä EU:sta tulevia määräyksiä alas jäsenmaille, vaan eurooppalaistuminen on myös horisontaalista, jäsenmaiden välistä.

Yksi eurooppalaistumistutkimuksen ongelmista on myös liiallinen olettaminen, että EU aiheuttaa pakostikin muutoksia kansalliseen politiikkaan ja aiheutuneet muutokset johtuvat juuri EU:sta. Onkin syytä huomioida, mitkä muut seikat voivat aiheuttaa muutoksia kansalliseen politiikkaan, esimerkiksi globalisaatio ja kansallisella tasolla tapahtuvat asiat. Tosin esimerkiksi globalisaation ja eurooppalaistumisen vaikutukset voivat olla usein hyvin samankaltaisia. Oletukseen, että

aiheutuneet muutokset johtuvat EU:sta liittyä myös toinen ongelmallinen oletus. Usein oletetaan, että jos kansallinen muutos on samanlainen kuin EU:ssa tehty päätös, niin kansallisen muutoksen täytyä johtua EU:sta. Tämä ongelma voidaan ratkaista riittävän pitkällä ajallisella tarkastelulla, jolloin voidaan nähdä, valmisteltiinko muutosta kansallisella tasolla jo ennen EU:n päätöstä kyseisestä asiasta. (Haverland 2006, 137; Radaelli 2003, 47–48; Radaelli & Pasquier 2008, 40.)

Aloitankin Suomen veropolitiikan tarkastelun jo 1990-luvun alusta, jolloin EY-jäsenyys ei ollut vielä poliittisella agendalla. Siten on mahdollista havaita, mitä asioita valmisteltiin jo ennen EU-jäsenyyttä. Kansallisen veropolitiikan pitkä tarkastelu mahdollistaa sen huomioimisen, mitä kansallisella tasolla on tapahtunut ja mahdollisten vaihtoehtoisten tapahtumakulkujen pohdinnan. Veropolitiikan luvun muiden EU-maiden verotuksen kehittymisen käsittely auttaa myös hahmottamaan, mitkä Suomen veropolitiikan muutoksista johtuvat mahdollisesti EU:sta ja EU-maista ja mitkä eivät.

3.6. Eurooppalaistuminen osana veropolitiikan tutkimista

Eurooppalaistumistutkimuksessa riittää monia ristiriitoja, näkökulmia ja rajauksia. Nämä eroavaisuudet ulottuvat perusteista, pelkästä eurooppalaistumisen määritelmästä, varsinaiseen eurooppalaistumisen ilmiön tutkimiseen. Yksimielisyys vallitsee kuitenkin siitä, että eurooppalaistumistutkimus on hyvin moninainen tutkimuskenttä. Tätä tutkimuskenttää on lähestytty hyvin erilaisilla selitysmalleilla, joista osa on saanut osakseen melko kriittisiäkin arvioita käytettävyydestä. Vaikuttaakin siltä, että jokaisen tutkimuksen kohdalla tutkijan on itse määriteltävä, mitä eurooppalaistumisen määritelmää hän käyttää, mitkä selitysmallit hän hyväksyy selittämään eurooppalaistumista ja miten hän ratkaisee eurooppalaistumistutkimukseen liittyvät ongelmat. Kunkin tutkimuksen kohdalla tulisi tehdä parhaiten kyseiseen tutkimukseen soveltuvat valinnat.

Tässä tutkimuksessa nojaan pitkälti Ladrechin eurooppalaistumismääritelmään, kuten edellä on tullut jo ilmi. Veropolitiikan eurooppalaistumisen selitysmalleina hyödynnän puolestaan yhteensopivuuden, oppimisen ja sääntelykilpailun malleja. Näillä malleilla pystytään selittämään eurooppalaistumista monipuolisesti ja monista eri lähtökohdista.

Kolmen eri selitysmallin hyödyntäminen on perusteltua, koska kansallisen politiikan eurooppalaistumiseen vaikuttavat sekä EU:n lainsäädäntöprosessissa syntyneet sitovat säädökset

että politiikkasuositukset tai -ideat, jotka ovat syntyneet joko komission, neuvoston tai jäsenmaiden aloitteesta. Poliitiikkasuosituksilla ei ole samanlaista laillista sitovuutta kuin esimerkiksi direktiiveillä, vaikka suositus olisikin lähtöisin komissiosta. Sen sijaan jäsenmaan on pakko toteuttaa sitovat säädökset. (Ladrech 2010, 168–169.) Sitovat säädökset ovat yhteydessä ennen kaikkea yhteensopivuuden malliin ja sen avulla voidaan selittää EU:sta tulevia suoria vaikutuksia, koska yhteensopivuudessa on kyse EU:sta jäsenmaihin tulevista hierarkkisista ja pakottavista vaikutuksista eli sitovista säädöksistä. Poliitiikkasuositukset ja -ideat ovat puolestaan yhteydessä pääasiassa oppimiseen, millä voidaan ilmentää EU:n epäsuoria vaikutuksia jäsenvaltioiden veropolitiikkaan ja verotukseen, koska oppimisessa ei ole kyse pakottavista säädöksistä, vaan vapaaehtoisuudesta. Sääntelykilpailulla on puolestaan yhteys sekä EU:n suoriin että epäsuoriin vaikutuksiin. EU:n säädökset tulevat esille sääntelykilpailussa siten, että niillä luodaan puitteet sisämarkkinoille ja sitä kautta myös sääntelykilpailulle ja ylipäätään kilpailulle. Varsinaisesti sääntelykilpailun vaikutukset voidaan kuitenkin laskea EU:n epäsuoriksi vaikutuksiksi, koska kyse on jäsenmaiden välisestä mekaniikasta, jolloin EU:n vaikutukset eivät ole välttämättä itsestään selviä.

Yhteensopivuus, oppiminen ja sääntelykilpailu muodostavatkin teoreettisen pohjan aineiston analyysille ja veropolitiikan eurooppalaistumisen tutkimiselle. Kolmen eri mallin hyödyntämisen etuna on se, että niiden avulla voidaan tutkia myös muuta kuin suoraan EU-instituutioista aiheutuvaa eurooppalaistumista. Myös käyttämäni eurooppalaistumisen käsite sallii eurooppalaistumisen tutkimisen ulottamisen EU-maiden hallitusten välisiin suhteisiin. Tämä on oleellista veropolitiikan tutkimisessa, koska verotuksessa EU:lla on hyvin vähän toimivaltaa, jolloin EU-maiden väliset suhteet korostuvat.

Eurooppalaistumisen tutkimisessa on myös ongelmakohtia, kuten edellä on käynyt ilmi. Toisaalta myös niiden ratkaisemiseen on esitetty useita eri keinoja. Yhtenä oleellisena keinona on metodologisten valintojen aukikirjoittaminen ja tutkimuksen läpinäkyvyys. Tämä korostuu erityisesti silloin, kun eurooppalaistumistutkimuksen perusrungon muodostavat haastattelut niin kuin tässä tutkimuksessa. Muuten uhkana on se, että tutkimustulokset vaikuttavat perustuvan vain tutkijan tekemiin tulkintoihin eikä tosiasioihin. (Vink & Graziano 2008, 17.) Seuraavassa luvussa siirrynkään käsittelemään aineiston keräämistä haastatteluilla ja aineiston analyysitapaa.

4. Haastattelut tutkimusaineistona

Tämä tutkimus voidaan luokitella laadulliseksi tutkimukseksi. Laadullisen tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa empiirisestä maailmasta. Laadullisella tutkimuksella pyritään saamaan yksityiskohtainen kuva jostain tietystä ilmiöstä, jotta voitaisiin ymmärtää ilmiöön liittyvää laajempaa tapahtumakulkua. (Manheim & Rich & Willnat 2002, 314–315.) Veropolitiikan eurooppalaistumisen tutkimisen tarkoituksena on siis paitsi kuvata EU:n vaikutuksia Suomen veropolitiikkaan, niin myös saada laajempi käsitys EU-tason ja kansallisen tason vuorovaikutuksesta.

Laadullisessa tutkimuksessa ollaan kiinnostuneita tarkastelemaan tapauksia, joiden avulla voidaan saada tarkka kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Tällöin aineiston valinnassa ei korostu tilastollinen edustavuus, vaan harkinnanvaraisuus. Tapausten määrä on siten pieni, mutta kyseisiä tapauksia analysoidaan mahdollisimman perusteellisesti. Aineiston tieteellisyyden kriteeriksi tulee tällöin laatu, ei määrä. (Eskola & Suoranta 1998, 18; Manheim ym. 2002, 315.) Tutkimukseni aineiston muodostavatkin kahdeksan haastattelua, joihin valitsin haastateltavat harkinnanvaraisesti. Aineiston analyysissä etsin faktoja EU:n vaikutuksista Suomen veropolitiikkaan.

Tämän luvun tarkoituksena on valottaa tutkimuksessa tehtyjä menetelmällisiä valintoja. Käsittelem ensin haastatteluprosessia ja kerron sen etenemisestä. Varsinainen haastattelumenetelmä pohjautui teemahaastatteluun. Haastattelujen käsittelemisen jälkeen tuon esille aineiston analyysimenetelmän, jonka avulla etsin aineistossa esiintyviä faktoja. Lopuksi pohdin vielä valitsemieni menetelmien luotettavuutta.

4.1. Haastattelujen toteutus

Keräsin tutkimukseni aineiston haastatteluilla. Tutkimusaiheeni oli tutkittu aiemmin vain vähän ja tutkimukseni kannalta oleellista kirjallista materiaalia oli niukasti. Tutkimuksen kannalta oli siis välttämätöntä hankkia uutta tietoa ja haastattelut olivat tähän paras keino, koska tutkimuksen aihe on melko laaja ja monisyinen. Haastattelujen etu esimerkiksi kyselyihin verrattuna on joustavuus. Haastattelijä voi toistaa kysymyksen, oikaista väärinkäsityksiä, selventää sanamuotoja ja käydä keskustelua. Haastatteluissa on todennäköisempää saada laajasanaisia vastauksia kuin kyselyissä, koska laajojen vastausten kirjoittaminen voidaan kokea hankalaksi ja raskaaksi. (Tuomi & Sarajärvi

2009, 73–74.) Haastatteluissa on myös mahdollista reagoida esille tuleviin uusiin asioihin ja saada niistä lisää tietoa esimerkiksi jatkokysymyksillä.

Tekemäni haastattelut noudattivat pitkälti teemahaastattelun periaatteita. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä, jossa haastattelun aiheet eli teemat ovat kaikille haastateltaville samat ja ne on määritelty ennen haastattelua. Sen sijaan kysymysten tarkkaa muotoa tai järjestystä ei ole päätetty etukäteen. Teemahaastattelun etuna on se, että haastattelu on muodoltaan melko avoin, joten haastateltava voi puhua vapaamuotoisesti. Toisaalta teemat kuitenkin jäsentävät haastattelua ja jokaisen haastateltavan kanssa puhutaan edes jossain määrin samoista asioista. (Eskola & Suoranta 1998, 87–88; Eskola & Vastamäki 2007, 27–28; Hirsjärvi & Hurme 2001, 48.)

Teemahaastattelun etujen vuoksi se valikoitui myös tämän tutkimuksen haastattelumenetelmän pohjaksi. Tutkimuksen kannalta oli tarpeellista löytää tasapaino avoimuuden ja yksityiskohtaisuuden välillä. Oli tärkeää, että haastateltavilla oli mahdollisuus puhua aiheesta vapaasti, koska aiheen laajuuden ja vähäisen aikaisemman tutkimuksen vuoksi ei ollut täysin ennakoitavissa, millaisia asioita haastatteluissa tulisi esille. Toisaalta haastattelut vaativat jäsenystä juuri aiheen laajuuden vuoksi, jotta vastauksia saataisiin tutkimusongelmaan eikä epäoleellisiin asioihin.

Haastattelurungosta (ks. Liite 1) muodostui kuitenkin huomattavasti strukturoidumpi kuin teemahaastatteluissa yleensä, jotta haastattelut pysyisivät tutkimusaiheessa. Muodostin haastattelurungon eurooppalaistumisen teorian pohjalta eli muutin teoreettiset käsitteet haastatteluteemoiksi ja kehittelin niistä kysymyksiä ja keskusteluaiheita. Kysymysten muotoilussa hyödynsinkin erityisesti eurooppalaistumisen selitysmalleja eli yhteensopivuutta, oppimista ja sääntelykilpailua. Nämä selitysmallit muodostivat siis haastattelurungon teemat. Haastattelurunkoa ja itse haastatteluja tehdessä pidin mielessäni myös varsinaisen tutkimusongelman, koska haastattelukysymysten tarkoituksena on löytää vastauksia tutkimusongelmaan (Tuomi & Sarajärvi 2009, 75).

Tutkimustani varten tein kahdeksan haastattelua. Haastattelin viittä valtiovarainministeriön virkamiestä, joista neljä oli vero-osaston eri yksiköistä ja yksi kansainvälisten asioiden sihteeristöstä. Lisäksi haastattelin EU-tuomioistuinasioiden parissa työskentelevää

ulkoasiainministeriön virkamiestä ja eduskunnan valtiovarainvaliokunnan virkamiestä. Haastattelin myös puhelimitse Suomen EU-edustuston virkamiestä.¹

Tällaisia haastatteluja voidaan nimittää myös asiantuntijahaastatteluiksi. Asiantuntijahaastatteluissa haastateltavat valitaan joko heidän institutionaalisen aseman perusteella tai muun tutkimuksen aiheeseen liittyvän kytkennän vuoksi, ei sattumanvaraisesti. Haastateltavilla tulee olla mahdollisimman paljon tietoa tutkittavasta aiheesta ja heiltä pyritään hankkimaan tietoa tutkittavasta ilmiöstä niin paljon kuin mahdollista. Asiantuntijoita haastateltaessa tarkoituksena on tuottaa kuvaus historiallisesti ainutkertaisesta tapahtumakulusta. Tietoa on tarkoitus saada tutkittavasta ilmiöstä, prosessista, käytännöistä ja faktoista. Haastateltavien määrä on pieni, koska asiantuntijoiden joukko on rajallinen ja useinkaan heitä ei pystytä korvaamaan toisilla haastateltavilla. Kiinnostuksen kohteena ei siis ole sinänsä itse haastateltava, vaan tieto, joka hänellä oletetaan olevan. (Alastalo & Åkerman 2010, 373–374; Tuomi & Sarajärvi 2009, 85–86.)

Myös tekemieni haastattelujen tarkoituksena oli saada tietoa ja faktoja veropolitiikan eurooppalaistumisprosessista. Kohdistin haastattelut ulkoasiainministeriöön, eduskuntaan, Suomen EU-edustustoon ja ennen kaikkea valtiovarainministeriöön, koska koin ne kaikkein asiantuntevimmiksi tahoiksi tutkimukseni kannalta. Niiden virkamiehillä on tietoa niin Suomen kuin EU:n veropolitiikan kehittymisestä ja vielä lisäksi tietoa kansainvälisestä verotuksesta. Useimmilla haastattelemillani virkamiehillä on myös pääsy EU-neuvotteluihin ja EU-maiden keskinäisiin tapaamisiin tai ainakin tietoa niiden kulusta ja päätöksistä, mikä on oleellista tutkimukseni kannalta.

Kartoitin haastateltavia eri tekniikoilla. Osan haastateltavista valitsin oman perehtyneisyyteni perusteella, joitain haastateltavia minulle suosittelivat yliopiston tutkijat. Ennen haastatteluprosessin alkua olin yhteydessä myös valtiovarainministeriön viestintään, josta sain pienen selvittelytyön jälkeen yhden ehdotuksen haastateltavaksi. Kysyin myös varsinaisessa haastattelutilanteessa haastateltavilta, olisiko heillä ehdottaa haastatteluun muita tahoja tai henkilöitä. Kysymällä haastateltavilta ehdotuksia seuraaviksi haastateltaviksi sain varmistuksen siitä, että olin huomionut kaikki olennaiset tahot ja henkilöt, kun varsin pian alkoi tulla samoja ehdotuksia. (ks. Hirsjärvi & Hurme 2001, 59–60.) Sain myös vahvistuksen siitä, että muutamat oman perehtyneisyyteni perusteella valitsemani henkilöt olivat tutkimukseni kannalta oleellisia haastateltavia.

¹ Lähdeluettelossa ei ole mainittu haastateltavien nimiä, koska haastateltaville luvattiin anonymiteetti.

Tein haastatteluja hieman keskimääräistä vähemmän verrattuna muihin tämän laajuisiin tutkimuksiin, mikä ilmentää asiantuntijahaastattelujen luonnetta. Tutkimukseni aiheen asiantuntijoita on rajallinen määrä, mikä tuli haastatteluprosessissa ilmi melko pian. EU:hun perehtyneitä veropolitiikan ja verotuksen asiantuntijoita on olemassa melko paljonkin, mutta ei sellaisia veroasiantuntijoita, joilla olisi ensikäden kokemusta myös EU-tason toiminnasta. Haastateltavien valinta olikin toisaalta hyvin helppoa, koska aihe on hyvin rajattu, mutta toisaalta hyvin työlästä ja ajoittain jopa stressaavaa, koska halusin varmistua, että tästä pienestä joukosta sain varmasti haastateltua kaikki olennaiset tahot. Haastateltavien kartoittaminen eri tekniikoilla olikin yksi tapa varmistua siitä, että mitään olennaista tahoja tai henkilöä ei jäänyt haastattelemaan.

Lähestyin haastateltavia ensin sähköpostilla, jossa kerroin lyhyesti tutkimuksestani. Sähköpostin liitteenä lähetin myös haastattelurungon. Osa haastateltavista vastasi minulle suoraan suostuvansa haastatteluun ja osalle soitin muutaman päivän päästä haastattelupyynnön lähettämistä ja sovin haastattelusta puhelimitse. Valtioneuvoston kansliasta ja valtiovarainministeriön vero-osaston henkilöverotusyksiköstä en saanut haastattelua, koska niistä todettiin, että he eivät pysty vastamaan kysymyksiini. En myöskään saanut sovittua haastattelua oikeustieteen professorin kanssa.

Itse haastattelut sujuivat ongelmitta. Toteutin haastattelut maalisi–heinäkuussa 2011 haastateltavien työpaikoilla. Yhden haastattelun kestoksi olin arvioinut noin 45 minuuttia ja haastattelut kestivätkin puolesta tunnista vajaaseen tuntiin. Nauhoitin kaikki haastattelut puhelinhaastattelua lukuun ottamatta. Haastattelurunko osoittautui erittäin toimivaksi ja sain sen avulla vastauksia haluamiini kysymyksiin. Haastattelut etenivät pääsääntöisesti haastattelurungon mukaan, joskin tein ajoittain muutamia tarkentavia kysymyksiä. Vaikka haastateltavien määrä oli suhteellisen pieni, sain haastatteluista riittävästi aineistoa, koska haastattelut antoivat vastauksia juuri niihin kysymyksiin, joihin haluan tällä tutkimuksella vastata. Myös toistuvuutta alkoi ilmaantua haastattelujen edetessä.

Koin haastattelut kaiken kaikkiaan hyvin mielenkiintoisiksi niin tiedollisesti kuin menetelmän osalta. Sain haastatteluista tietoa, jota en olisi muualta löytänyt eli haastattelujen teko oli ratkaisevaa tutkimukseni kannalta. Pääsin myös perehtymään tutkimushaastattelun tekoon käytännössä. Haastattelut olivat kuitenkin myös erittäin vaativa tapa kerätä aineisto, koska niihin tarvittiin erittäin paljon aikaa alkaen huolellisesta valmistautumisesta ja haastattelurungon tekemisestä ja päättyen litterointiin. Ennen haastatteluja oli myös mahdotonta tietää täysin, millaiseksi aineisto lopulta muodostuu ja onko kysymyksiin mahdollista saada vastauksia.

Ensimmäisen käsityksen aineistosta sain litteroinnin yhteydessä. Litteroin haastattelut pääsääntöisesti haastattelua seuraavana päivänä, jolloin minulla oli haastattelu vielä tuoreessa muistissa. Litteroin kaiken puheen, myös epäoleellisilta vaikuttaneet asiat, jotta minulta ei jäisi mitään oleellista huomaamatta. En kuitenkaan merkinnyt ylös esimerkiksi äänenpainoja tai hymähdyksiä, koska en tee retorista analyysia. Litteroinnin yhteydessä tein jo pientä alustavaa analyysia aineistosta varmistaakseni, että saan haastattelujen avulla vastauksia tutkimuskysymyksiini.

4.2. Haastattelujen analyysi

Asiantuntijahaastatteluilla pyritään ilmiön tai prosessin faktuaaliseen kuvaukseen (Alastalo & Åkerman 2010, 375). Tarkoitukseni onkin löytää aineistosta eli haastatteluista faktoja: mitä veropolitiikassa on tapahtunut, miten muutokset ovat tapahtuneet ja mikä on näiden yhteys EU:hun. Faktanäkökulmalle on ominaista, että kiinnostuksen kohteena ei ole vuorovaikutustilanne tai kieli, vaan tosiasiat maailmasta. Tällöin ollaan kiinnostuneita esimerkiksi siitä, mitä on tapahtunut. Faktanäkökulmassa on kyse arkiajattelun mukaisesta totuudesta tai todellisuudesta. (Alasuutari 1999, 90–91.)

Haastattelujen analyysin perustuessa faktojen etsimiseen oleellista on jatkuva eri lähteiden kriittinen ristiinluenta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi analyysivaiheessa eri aineistoja vertaillaan keskenään, esimerkiksi haastatteluja verrataan muihin dokumentteihin. Kun eri lähteissä mainittuja tietoja tai asiantilankuvauksia verrataan keskenään ja kyseenalaistetaan yhdessä lähteessä mainitut tiedot toisen lähteen avulla, voidaan saada faktoja. (Alastalo & Åkerman 2010, 377, 390–391.) Tutkimusta taustoittava luku veropolitiikasta siis paitsi taustoittaa niin myös antaa vertailukohdan haastatteluissa esille tulleille veropolitiikan tapahtumakuluille. Tällöin on mahdollista verrata ja kyseenalaistaa haastatteluissa esiin tulleita tietoja ja lopulta muodostaa faktoja veropolitiikan kehittymisestä.

Teoria on ylipäätään oleellisessa osassa tässä tutkimuksessa. Teoria on oleellista, koska tarkoitus ei ole vain kertoa aineistosta, vaan pyrkiä rakentamaan siitä teoreettisesti kestäviä näkökulmia (Eskola & Suoranta 1998, 62). Tämä korostuu laadullisessa tutkimuksessa ja erityisesti fakta-analyysissa, koska ei ole olemassa yhtä ainoaa mekaanista analyysitapaa. Ilman teoriaa on mahdollista, että aineiston analyysi jää vain aineistosta kertomisen tai tutkijan vaikutelmien tasolle. Tämän

tutkimuksen kohdalla voidaankin puhua teoriaohjaavasta tutkimuksesta, jolloin analyysiprosessia ohjaa eurooppalaistumisen teoria.

Teoriaohjaavassa analyysissa teoria toimii analyysin apuna. Analyysissa on havaittavissa aikaisemman tiedon vaikutus, mutta sen merkitys ei ole niinkään teoriaa testaavaa kuin uusia ajatuksia herättävä. Analyysin ensivaiheet voivat olla melko vapaitakin, mutta lopulta analyysin ja raportoinnin ohjaajaksi otetaan teoria. Teoriaohjaavalle analyysille on ominaista, että aineisto ja valmiit mallit ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa. (Eskola 2007, 162–163; Tuomi & Sarajärvi 2009, 96–99.)

Teemahaastattelujen varsinainen analysointi on useimmiten selkeää, koska jo itse haastatteluvaiheessa on määritelty erilaisia tutkimusteemoja. Litteroinnin jälkeen aineiston voi järjestää jo olemassa oleviin teemoihin, kun jokaisen teeman alle yhdistetään kaikkien haastateltavien vastaukset kyseistä teemasta. (Eskola & Vastamäki 2007, 42.) Aineiston analyysissa hyödynnänkin jo haastatteluja varten luomiani teemoja eli eurooppalaistumisen selitysmalleja yhteensopivuudesta, oppimisesta ja sääntelykilpailusta, joiden alaisuuteen järjestän haastatteluaineiston.

Fakta-analyysissa kaikkein oleellisinta on kuitenkin läpinäkyvyys ja systemaattisuus kuten kaikessa tutkimuksessa. Tutkijan on ilmaistava eksplisiittisesti, mitä faktalla tarkoitetaan ja miten aineistosta tunnistetaan faktoja. Kuten jo edellä todettiin, faktanäkökulman mukaan faktalla tarkoitetaan ennen kaikkea arki ajattelun mukaista totuutta. Eri lähteissä mainitut asiantilan kuvaukset on mahdollista muuttaa faktoiksi, kun analyysissa verrataan ja kyseenalaistetaan eri lähteitä. Lisäksi tutkimuksen raportointiin tuodaan aineistoa, jotta lukija pystyy arvioimaan tutkijan tulkintojen luotettavuutta. (Alastalo & Åkerman 2010, 390–391.) Tutkimuksen luotettavuus tuleeekin tärkeäksi kriteeriksi, kun fakta-analyysillä tavoitellaan tosiasioita, aivan kuten missä tahansa tutkimuksessa.

4.3. Menetelmän ja aineiston luotettavuus

Laadullisessa tutkimuksessa ei ole määrällisen tutkimuksen kaltaisia tilastotieteen menetelmiin perustuvia luotettavuuden mittareita (Manheim ym. 2002, 317). Monesti laadullisessa tutkimuksessa on mahdotonta tuottaa luonnontieteisiin liitettyä totuuden korrespondenssiteorian mukaista objektiivista tietoa. Korrespondenssiteorian mukaan väite on totta vain, jos se vastaa

todellisuutta, esimerkiksi väite ”ikkuna on auki” on totta vain, jos ikkuna on auki todellisessa maailmassa. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 134–136.)

Myös haastatteluilla on mahdotonta saada täydellistä objektiivista faktatietoa: haastateltavan asema ja historia vaikuttavat siihen, miten hän asiat kokee. Haastattelu on myös kaksisuuntainen vuorovaikutustilanne, johon vaikuttavat sekä haastattelija että haastateltava, joten haastattelun luonne riippuu molemmista. Haastatteluun osallistuu kaksi subjektia, jolloin täysin objektiivista tietoa ei voida saada. Lisäksi historiallista ilmiötä tarkastellaan haastattelutilanteesta käsin, jolloin itse tapahtumasta on kulunut mahdollisesti jo paljon aikaa ja nykytilanne vaikuttaa siihen, mitä asioita otetaan esille. Objektiivisen faktatiedon hankintaa vaikeuttaa myös kieli ja sen monet merkitykset. Esimerkiksi sanoilla on useita eri merkityksiä, jotka voivat vaihdella yksilöittäin. (Alastalo & Åkerman 2010, 381; Hirsjärvi & Hurme 2001, 53.)

Nämä kaikki seikat tulivat myös ilmi haastattelutilanteissa. Haastattelujen tyyli vaihteli haastateltavan mukaan. Joissain haastatteluissa edettiin tiukasti haastattelurungon mukaan, osassa eteneminen taas oli huomattavasti vapaamuotoisempaa. Haastatteluissa tuoreet asiat nousivat esille huomattavasti enemmän kuin vanhemmat asiat. Haastateltavan valittavissa oli tietenkin myös, mistä asioista hän toi esille yksityiskohtia. Pysin kuitenkin jo haastattelutilanteessa peilaamaan haastateltavan kertomaa jo tietämäni ja sitä kautta arvioimaan, että saamani tieto ei ole täysin subjektiivisiin kokemuksiin perustuvaa. Toisaalta haastattelutilanteessa tuli kuitenkin olla herkkä myös sellaisille asioille, joista en ollut kuullut aikaisemmin (ks. Alastalo & Åkerman 2010, 379–380).

Fakta-analyysissä tulee väistämättä pohdittavaksi haastateltavan antaman tiedon todenperäisyys, koska koko analyysi perustuu faktojen etsimiseen ja löytämiseen. Todenperäisyyden vahvistamiseen pätevät pitkälti samat kriteerit kuin itse faktojen tunnistamiseen. Todenperäisyydelle voidaan hakea vahvistusta aineistosta, joka on olemassa tutkimuksesta riippumatta. Todenperäisyyttä voidaan myös arvioida arkijärjellä: onko haastateltava ja hänen antamansa tieto luotettavaa vai arvioidaanko se epätodeksi. (Alasuutari 1999, 90–91, 95–96.)

Haastattelut asettavat myös vaatimuksia haastattelun tekijälle. Koska haastattelu on vuorovaikutustilanne, pitäisi haastattelijalla olla taitoa ja kokemusta, jotta aineistoa pystytään keräämään joustavasti tilanteen mukaan (Hirsjärvi & Hurme 2001, 35). Lisäksi asiantuntijoita

haastateltaessa haastattelijalla pitää olla asiantuntemusta aiheesta. Jos haastattelija ei ole perehtynyt tutkimuksen aiheeseen ennen haastatteluja riittävän hyvin, voi olla, että asiantuntija tyytyy toteamaan aiheesta samat asiat kuin hän toteaisi suurelle yleisölle. Tällöin yksityiskohdista ei päästä keskustelemaan. Myös vanhempien asioiden käsittely voi osoittautua hankalaksi, mikäli haastattelijalla ei ole riittävästi asiantuntemusta tehdä tarkentavia kysymyksiä, jotka palauttavat mieleen vanhoja asioita. (Alastalo & Åkerman 2010, 379.)

Haastatteluihin valmistautuminen on siis ensiarvoisen tärkeää, jotta haastatteluista pystyttäisiin saamaan tarvittavaa tietoa. Aiheen hyvällä perehtyneisyydellä voidaan myös edistää haastattelutilanteen keskusteluilmapiiriä (Alastalo & Åkerman 2010, 379). Suoritinkin haastattelut melko myöhäisessä vaiheessa tutkimusprosessia, jolloin olin perehtynyt jo syvällisesti eurooppalaistumiseen ja veropolitiikan kehittymiseen.

Suurimmaksi luotettavuuden kriteeriksi nouseekin tutkija itse ja luotettavuuden arviointi koskee koko tutkimusprosessia (Eskola & Suoranta 1998, 211–212). Laadullisessa tutkimuksessa on oleellista kuvailla selkeästi valintojaan ja ratkaisujaan, tehdä vakuuttava analyysi ja selittää tulkinta vedenpitävästi, jotta tutkimuksen päätelmät olisivat kestäviä. (Manheim ym. 2002, 317–318.) Tässä tutkimuksessa pyrinkin perustelemaan tekemiäni valintoja ja kertomaan avoimesti, miten tutkimusprosessi eteni. Tavoitteenani on nivoa koko tutkimus ja sen eri osat yhteen yhdeksi loogiseksi kokonaisuudeksi, jotta kestäviä päätelmiä olisi mahdollista tehdä.

5. Veropolitiikan eurooppalaistumisen tarkastelu

Tutkimuksen edetessä on jo tullut esille useita seikkoja Suomen veropolitiikasta ja sen eurooppalaistumisesta. Esimerkiksi yhteensopivuuden teorian yhteydessä mainittiin, että yhteensopivuuden malli soveltuu hyvin arvonlisäverotuksen tarkasteluun. Myös veropolitiikan luvussa tuli esille, että EU on vaikuttanut merkittävästi Suomen arvonlisä- ja valmisteverotuksen muotoutumiseen, koska EU asettaa raamit arvonlisä- ja valmisteverotukselle. Oppimisen kohdalla eurooppalaistumisesta mainittiin esimerkkinä jäsenvaltioiden keskinäinen koordinaatio haitallisen verokilpailun välttämiseksi. Eurooppalaistumisen teoriassa sääntelykilpailun mallin puolestaan katsottiin sopivan selittämään pääomatulo- ja yhteisöverotuksen keveydellä kilpailua. Veropolitiikan luvussa tulikin jo ilmi, että yhteisöverotuksessa on kansainvälistä verokilpailua, jossa myös Suomi on mukana, ja kilpailu johtuu sekä EU-maista että EU:n ulkopuolisista maista.

Eurooppalaistumisen tutkiminen ei ole kuitenkaan aivan yksiselitteistä, koska 2000-luvulla EU:n vaikutukset eivät ole enää niin selkeitä kuin vielä 1990-luvulla, joten eri tahojen vaikutuksia veropolitiikkaan on vaikeampi eritellä. 1990-luvun alussa EU:ssa vietiin läpi verotuksen harmonisointihankkeita, jolloin EU-tason vaikutukset kansalliseen tasoon olivat läpinäkyviä. 1990-luvun alun jälkeen verotusta on kuitenkin harmonisoitu EU-tasolla hyvin vähän ja sen sijaan on siirrytty verotuksen koordinaatioon (Rauhanen 2005, 122). Koordinaation vaikutukset kansalliseen tasoon ovat huomattavasti vaikeammin havaittavissa kuin harmonisoinnin vaikutukset. 2000-luvulla myös kansainvälisyys ja EU:n ulkopuolelta tulevat vaikutteet ovat lisääntyneet globalisaation myötä. EU:n piilovaikutusten ja muiden vaikutustekijöiden huomioiminen siis korostuu aineistoa analysoitaessa.

Analysoin haastattelut eurooppalaistumisen teorian avulla. Aineiston analyysi perustuu teemoihin, joita hyödynsin haastattelurungossa eli analyysi pohjautuu eurooppalaistumisteorian yhteensopivuuteen, oppimiseen ja sääntelykilpailuun. Täysin tiukkoja luokituksia yhteensopivuuden, oppimisen ja sääntelykilpailun välille on kuitenkin mahdoton tehdä, koska EU:n ja jäsenmaiden väliset sekä jäsenmaiden keskinäiset vuorovaikutussuhteet ovat hyvin monimutkaisia. Esimerkiksi vaikutettaessa toisiin EU-maihin vaikutetaan samalla myös EU:n ylikansalliseen puoleen, koska EU-tasolla jäsenmaat päättävät verotuksesta yksimielisyysperiaatteella. Toisin sanoen kun vaikutetaan toisiin jäsenmaihiin, vaikutetaan samalla

myös siihen, millainen EU-tason säännöstä muodostuu, joka jäsenmaiden on toteutettava kansallisella tasolla.

Näiden kolmen varsinaisen teeman lisäksi käsittelen myös jäsenmaiden käymiä neuvotteluja, joka on yksi reitti eurooppalaistumisprosessille, kuten eurooppalaistumisprosessi-alaluvussa kävi ilmi. Neuvotteluja ei voida laskea täysin tavaksi, jolla kansallinen politiikka eurooppalaistuu, koska eurooppalaistumisessa on kyse ennen kaikkea EU:n vaikutuksista kansalliseen politiikkaan eikä jäsenmaiden vaikutuksista EU-politiikkaan. Neuvotteluilla jäsenmaat voivat kuitenkin vaikuttaa siihen, millaista politiikkaa EU-tasolta tulee kansalliselle tasolle, joten neuvotteluiden käsitteleminen on tarpeellista.

Aineiston analyysissä haen vastausta tutkimuskysymykseeni onko EU vaikuttanut Suomen veropolitiikkaan ja jos on, niin miten? sekä sen alakysymyksiin miten tämä vaikutus näkyy, näkyykö se varsinaisessa verotuksessa, veropolitiikan muotoutumisessa vai molemmissa? Toisin sanoen näkyvätkö EU:n vaikutukset konkreettisesti verotuksessa vai vaikuttaako EU siihen, millaisia reunaehtoja veropolitiikan muodostamiselle on? Entä millaisten prosessien seurauksena veropolitiikka eurooppalaistuu? Miten eurooppalaistumista pystytään selittämään? Ulottuuko EU:n valta myös sellaisiin veropolitiikan alueisiin, joilla sillä ei ole muodollista valtaa tai muodollista valtaa on hyvin vähän?

Aineiston analyysissä tarkastelen ensin neuvotteluja, koska ne eivät varsinaisesti selitä eurooppalaistumista. Neuvottelujen käsittelyn jälkeen siirryn tarkastelemaan varsinaisesti veropolitiikan eurooppalaistumista, jota mallinnan kolmen eri mallin avulla eli yhteensopivuudella, oppimisella ja sääntelykilpailulla. Näitä kutakin käsittelen omassa luvussaan.

5.1. EU-tasoon vaikuttaminen neuvotteluilla

Neuvotteluja ei voida laskea varsinaisesti eurooppalaistumiseksi, koska neuvotteluilla jäsenvaltiot pyrkivät vaikuttamaan siihen, millaisia vaikutuksia EU-tasolta tulee kansalliselle tasolle. Kyseessä on siis alhaalta ylöspäin toteutuva prosessi eli EU-valtioista EU-instituutioihin suuntautuva vaikutusketju. Neuvottelut eivät selitä sinällään eurooppalaistumista, koska eurooppalaistumisessa on kyse ennen kaikkea EU:n vaikutuksista kansalliseen politiikkaan eli ylhäältä alaspäin tulevasta vaikutusketjusta tai horisontaalisesta vaikutuksesta jäsenvaltioiden välillä. Haastatteluissa käsiteltiin kuitenkin myös neuvotteluihin liittyviä asioita ja tarkastelen niitä tässä luvussa, koska neuvotteluilla

voidaan vaikuttaa siihen, millaista politiikkaa kansallisvaltion täytyy ladata EU-tasolta. Kuten yksi haastateltavista totesi: ”se on niin ku tällanen niin ku two way street” (Haastattelu 7). Neuvottelut ovat yhteydessä ennen kaikkea yhteensopivuuteen eli siihen, mitä EU-tasolta joudutaan lataamaan. Sekä neuvottelut että yhteensopivuus toimivat samalla logiikalla eli vertikaalisesti. Siten niiden perusolemus eroaa oppimisesta ja sääntelykilpailusta, joiden toimintalogiikka on horisontaalinen.

Tarkastelen EU-tasoon vaikuttamista ensin muihin jäsenvaltioihin vaikuttamisen näkökulmasta ja sen jälkeen EU:n ylikansallisiin elimiin vaikuttamisen eli komissioon ja EU-tuomioistuimeen vaikuttamisen näkökulmasta. Tarkastelen myös lyhyesti, miten Suomi on onnistunut omassa vaikuttamisessaan.

5.1.1. Toisiin jäsenvaltioihin vaikuttaminen

Jäsenmaat pyrkivät vaikuttamaan neuvotteluilla siihen, millaista politiikkaa niiden täytyy ladata EU-tasolta. EU-vaikuttaminen on monimutkainen rakennelma, jossa EU-tasolta tuleviin direktiiveihin, perussopimuksen muutoksiin, päätelmiin ja julkilausumiin pyritään vaikuttamaan (Haastattelu 6). Toisiin jäsenmaihin on tärkeää vaikuttaa, koska verotus on ainoita alueita EU:ssa, jossa jäsenmaat päättävät asioista yksimielisesti neuvostossa ja parlamentti ei tee päätöksiä (Haastattelu 2). Kun toisiin jäsenmaihin ollaan yhteydessä, jäsenmaat vaikuttavat toinen toisiinsa. Tällöin muiden jäsenvaltioiden verojärjestelmät ja näkemykset suodattuvat Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen vastaavasti Suomi vaikuttaa muihin maihin. (Haastattelu 2, 3, 6.)

Koska jäsenmaat päättävät EU-tason verotusasioista yksimielisesti neuvostossa, vaikutetaan toisten jäsenmaiden kanssa käydyillä neuvotteluilla paitsi itse jäsenmaihin, niin myös siihen, millaisia säädöksiä EU-tasolta tulee. Yksimielisyydestä seuraa myös, että jokaisella jäsenmaalla on käytössään veto-oikeus. Veto-oikeus tarkoittaa, että jäsenvaltiot pystyvät halutessaan estämään päätöksentekoa ja tätä on myös hyödynnetty verotusasioissa. Tästä on aiheutunut, että joidenkin asioiden käsittely on kestänyt useita vuosia, vaikka käsittely olisi ollut mahdollista hoitaa muutamassa kuukaudessa. EU:n veroasioille onkin tyypillistä, että ne eivät juuri etene, koska asioista on vaikea päästä yksimielisyyteen. (Haastattelu 1, 7.) Verotuksessa eurooppalaistuminen ei siis ole kovin todennäköistä, koska ainakin osa jäsenmaista on valmiita käyttämään eurooppalaistumista hillitsevää veto-oikeutta. Kyseiset jäsenmaat eivät pelkää myöskään hankalan jäsenmaan mainetta, mikä estää myös eurooppalaistumista.

Yksimielisyysvaatimuksen vuoksi muiden jäsenmaiden kanssa toimiminen ja niihin vaikuttaminen yhteisen säännön aikaansaamiseksi on olennaista. Toisten jäsenmaiden kanssa ollaan tekemisissä pääasiallisesti neuvoston verotyöryhmissä, joissa asiaa aletaan käsitellä komission valmistelun jälkeen. (Haastattelu 2, 3, 5, 6.) Työryhmiin osallistuvat valtiovarainministeriön vero-osaston virkamiehet, mutta asioista voidaan neuvotella myös ylemmällä virkamiestasolla pysyvien edustajien Coreperissa (*Comité des Représentants Permanents*). Jos asiasta ei päästä yksimielisyyteen, se etenee ministeritasolle, mikä on ollut hyvin yleistä verotusasioissa. (Haastattelu 7.) Tämä kertoo myös osaltaan siitä, että verotuksen ja veropolitiikan eurooppalaistumiseen ei suostuta helposti.

Neuvoston verotyöryhmien ulkopuolellakin ollaan yhteydessä toisiin jäsenmaihin. Arvonlisäverotuksessa ja valmisteverotuksessa on muodostettu tärkeimpien direktiivi- tai asetusehdotusten osalta vapaamuotoisia niin sanottuja like-minded-ryhmiä, jotka koostuvat veroasioihin samalla tavalla suhtautuvista maista. Esimerkiksi energiaverotuksessa ryhmään on kuulunut Pohjoismaiden lisäksi muita korkean verotason maita, kuten Saksa, Iso-Britannia, Irlanti ja Alankomaat. Tällaiset ryhmät kokoontuvat ennen virallista kokousta ja pitävät yhteyttä sähköpostitse ja puhelimitse sekä kommentoivat toistensa ehdotuksia. (Haastattelu 1, 3.)

Aina Suomi ei ole kuitenkaan onnistunut vaikuttamaan toisiin jäsenmaihin haluamallaan tavalla. Tästä selkein esimerkki on alkoholiverotus. Alkoholien minimiverotasoja ei ole nostettu sen jälkeen, kun alkoholien verotus harmonisoitiin vuonna 1992 ja viinillä on yhä edelleen noliminimiverotaso, koska se katsotaan maataloustuotteeksi. Suomi pyrki puheenjohtajakaudellaan vuonna 2006 siihen, että alkoholien minimiverokantoja olisi nostettu EU:ssa ja muun muassa Baltian maat olisivat kiristäneet alkoholiverotustaan. Suomi ei kuitenkaan onnistunut tavoitteessaan ja yhä edelleen alkoholiverotus aiheuttaa alhaisen verotuksen vuoksi ristiriitoja. Suomella on ristiriitoja Etelä-Euroopan kanssa viinin verotuksen suhteen ja rajakauppa ja matkustajatuonti ovat ongelmallisia verotulojen ja saatavuuden rajoittamisen kannalta. Suomi on ottanut alkoholiverotuksen kiristämisen esille myös muun muassa neuvostossa, mutta ainakaan toistaiseksi tavoitteessa ei ole onnistuttu. Voidaankin sanoa, että Suomella on ollut monesti kunnianhimoisempia tavoitteita kuin muilla EU-mailla. Aina ei kuitenkaan voida puhua varsinaisista ristiriidoista, vaan pikemmin erilaisista tavoitetasoista. (Haastattelu 1, 7.)

Suomen kansainväliset veroneuvottelut eivät rajoitu pelkästään toisiin EU-maihin, vaan Suomi on solminut erilaisia verosopimuksia OECD:n (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) malliverosopimuksen mukaan eli Suomi on neuvotellut muiden kuin EU-maiden kanssa kaksinkertaisen tulo- ja varallisuusveron poistamisesta. (Haastattelu 6.) Muiden valtioiden kanssa käytävät neuvottelut eivät ole kuitenkaan ainoa väylä vaikuttamiselle, vaan EU-tasolla toisten jäsenvaltioiden lisäksi pyritään vaikuttamaan EU:n ylikansallisiin elimiin eli komissioon ja EU-tuomioistuimeen.

5.1.2. EU:n ylikansallisiin elimiin vaikuttaminen

Komissio voi antaa ehdotuksia verotuksesta, joten myös siihen pyritään vaikuttamaan. Suomi on ollut yhteydessä komissioon verotusasioissa jo EU:hun liittymisestä lähtien. Tuolloin EU:lta pyydettiin joitain poikkeuksia, joista yksi merkittävimmistä oli Ahvenanmaan erityisasema sisämarkkinoilla. Sittemmin komissioon on pyritty vaikuttamaan jo eri säädösten valmisteluvaiheessa komission eri työryhmissä. (Haastattelu 1, 3, 6.)

On olemassa myös muita reittejä vaikuttaa komissioon kuin sen työryhmät. Arvonlisäverotuksessa komissio on perustanut arvonlisäverokomitean, jossa keskustellaan voimassa olevien säännösten tulkinnasta ja hyväksytään juridisesti sitomattomia ohjeita. Komiteassa voidaan yrittää vaikuttaa komissioon. Komissio on myös laatinut vuonna 2000 arvonlisäverostrategian, jota ollaan parhaillaan uudistamassa. Nyt komissio on antanut uudistuksesta vihreän kirjan, jonka pohjalta uusi strategia tehdään. Suomesta osallistutaan jo tässä vaiheessa asian työstämiseen olemalla mukana kokouksissa ja konferensseissa, mutta vaikuttaminen on yleisluontoista, koska mitään täsmällisiä selvityksiä ei ole. (Haastattelu 3.)

Komission lisäksi myös EU-tuomioistuimen ratkaisuihin vaikuttaminen on oleellista verotusasioissa. EU-tuomioistuimessa vaikuttaminen tapahtuu ennen muuta oikeudellisen argumentoinnin kautta eli tarkoituksena on esittää mahdollisimman hyviä perusteita Suomen kannan tueksi ja Suomen verojärjestelmää pyritään puolustamaan. (Haastattelu 8.)

Verotuksen alalla Suomi ei ole tehnyt kovinkaan paljon väliintuloja eli asettunut tukemaan jotain muuta jäsenvaltiota sitä vastaan nostetussa kanteessa, mutta muiden valtioiden ennakkoratkaisupyyntöihin on osallistuttu jonkin verran tuomalla Suomen kanta julki huomautuksella. Yhteistyö näyttäytyy varteenotettavana vaihtoehtona silloin, kun jokin asia on

yleisesti kiinnostava, useammalla jäsenvaltiolla on samanlainen verojärjestelmä tai komissio on puuttunut useamman kohdalla samaan lainsäädännön kohtaan. ”Sillohan siin nähdään yhteinen intressi miettii sitä, et miten tähän pitäis reagoida” (Haastattelu 6). Neuvotteluilla ei siis pyritä niinkään vaikuttamaan muiden jäsenvaltioiden kantaan, koska jo lähtökohtaisesti ollaan yhteydessä niihin, joilla on samanlaiset näkemykset ja ongelmat kuin Suomella. Esimerkiksi Suomen verosysteemi saattaa olla hyvin samankaltainen kuin ennakkoratkaisupyynnön esittäneellä valtiolla tai voidaan muuten katsoa, että asialla on vaikutusta joko suoraan tai laajemmin Suomen verojärjestelmään. (Haastattelu 6, 8.)

Verotuksessa EU-vaikuttaminen on siis monimutkainen rakennelma, jossa pyritään vaikuttamaan erityisesti toisiin jäsenmaihiin, mutta myös komissioon ja EU-tuomioistuimeen. Suomi onkin ollut aktiivinen vaikuttamaan siihen, millaisia verosäännöksiä EU-tasolla muodostetaan ja millaisia verosäännöksiä kansalliselle tasolle joudutaan lataamaan.

5.1.3. Suomi onnistunut vaikuttamaan

EU-tasolla vaikuttamiseen joudutaan tekemään paljon töitä, koska vaikuttamisella on monia ulottuvuuksia. On muun muassa tarkistettava, miten suunnitellut muutokset vaikuttavat Suomen verotuloihin ja miten uudistus sopii Suomen jo voimassa olevaan lainsäädäntöön. Lisäksi EU-tasolla ei ajeta vain Suomen erityisiä intressejä, vaan pyrkimyksenä on myös tuottaa hyvää ja selkeää lainsäädäntöä. (Haastattelu 3, 6.)

Siten Suomi toimii aktiivisesti EU-tasolla neuvoston ja komission työryhmissä ja verotuksen alueella vaikuttamisessa on myös onnistuttu hyvin: ”verrattuna esimerkiksi suuriin, et, et kyl se Suomen painoarvo täl mejän alalla on isompi kuin, paljon isompi kuin tää koko antas ymmärtää [...] monessa direktiivissä on, on niin ku mejän sormenjäljet [...]” (Haastattelu 3). Suomi ei siis ole tyytynyt matalaan profiiliin tai ottanut jarruttajan osaa, kuten jotkut jäsenmaista: ”me ollaan kyllä niin ku oltu keskimäärästä aktiivisempi jäsenmaa ihan niin ku on, on jossakin määrin objektiivisena arviona” (Haastattelu 7). Suomi on onnistunut sopeutumaan EU:hun ja EU on osa suomalaisen lainsäädännön, myös verolainsäädännön, arkea. EU-tasolla toimitaan sujuvasti ja kansallisella tasolla EU on jokapäiväistä. Kummallakin tasolla toimiminen koetaan luonnolliseksi ja EU otetaan itsestään selvänä asiana verolainsäädäntöprosessissa.

Suomen aktiivisuus EU-tasolla on ilmennyt viime aikoina erityisesti ympäristöön liittyvissä veroissa eli auto- ja energiaverotuksessa. Suomessa uudistettiin liikenteen verojärjestelmä muutama vuosi sitten, jolloin vuotuinen ajoneuvovero muutettiin hiilidioksidiperustaiseksi, mikä oli eurooppalaisittain hyvin edistyksellistä. Uudistusta on käyty esittelemässä useaan kertaan Brysselissä, vaikka verotusta ei olekaan harmonisoitu tältä osin. Suomi on järjestänyt Brysselissä pieniä seminaareja eri jäsenmaiden ja komission edustajille. Suomen edustajat ovat tavanneet myös jäsenmaiden ja komission virkamiehiä erikseen sekä kevään 2011 puheenjohtajamaa Unkarin edustajia. (Haastattelu 1.)

Energiaverotuksessa Suomi on jo onnistunut saavuttamaan tavoitteitaan. EU:n energiaverodirektiiviä ollaan uudistamassa ja Suomi on esitellyt omia veromallejaan EU-tasolla useaan otteeseen. Komission direktiiviehdotus noudatteleekin Suomen soveltamaa veromallia eli hiilidioksidi- ja energiasisältö vaikuttavat kunkin energiatuotteen veroon, jolloin vero ei perustu enää ainoastaan määrään. Haastateltava kokikin, että ”kyl me näköjään ollaan onnistuttuki sit jossakin määrin vaikuttamaan”. (Haastattelu 1.)

Pienempiinkin yksityiskohtiin on onnistuttu vaikuttamaan. 2000-luvun alussa luotiin arvonlisäverodirektiiviin säännöksiä sähköisestä laskutuksesta. Tällöin EU-tasolla olisi haluttu ottaa käyttöön sähköinen allekirjoitus. Suomessa oli kuitenkin totuttu vapaampaan käytäntöön, joten lopulta Suomi sai ajettua läpi, että sähköisessä laskutuksessa ei vaadita sähköistä allekirjoitusta. Aluksi monet paheksuivat suomalaista liberaalia asennetta, mutta sittemmin Suomen käytäntö on levinnyt myös muualle. Tämänkaltaiset tapaukset kertovat myös siitä, että vaikuttaminen ei ole aina helppoa, koska EU-maat ovat paikoitellen hyvin erilaisia. (Haastattelu 3.)

Tosin aina kaikkiin verosäännöksiin ei ole edes mahdollista vaikuttaa EU-tasolla, koska EU:n ulkopuoleltakin tulee säännöksiä. Esimerkiksi kansainväliset sopimukset meri- ja lentoliikenteessä velvoittavat myös EU:n alueella eli EU:kaan ei voi alkaa verottaa lentoliikenteen ja kansainvälisen meriliikenteen polttoaineita, koska niiden verotukseen vaikuttavat kansainväliset sopimukset, vaikka toisinaan niin haluttaisiinkin. (Haastattelu 1.)

EU-tason säädöksiin sitä vastoin yritetään vaikuttaa, koska verotus ja veropolitiikka ovat tärkeitä kansallisvaltiolle. On hyvin ymmärrettävää, että verotuksessa ei haluta kovin pitkälle menevää harmonisointia, koska jäsenvaltioilla on yhä edelleen budjettivalta ja -vastuu, jolloin valtiolla täytyy

olla myös välineet budjetin toteuttamiseksi. Verotus ja veropolitiikka ovat siinä olennaisessa osassa, koska verotus on ensisijaisesti valtion varojen keräämistä varten. (Haastattelu 1.) Vaikuttamaan pyritään, jotta kansallista politiikkaa ei tarvitsisi muuttaa kansallisvaltion kannalta epäsuotuisaan suuntaan. Toisin sanoen neuvotteluilla halutaan kontrolloida EU:n vaikutuksia eli eurooppalaistumista ja eurooppalaistuminen ei ole verotuksen saralla itsestäänselvyys. Neuvotteluilla pyritään varmistamaan, että EU-tasolta tulevat vaikutukset olisivat paremmin yhteensopivia kansallisen tason kanssa.

5.2. Veropolitiikan eurooppalaistuminen yhteensopivuudella

Verotuksen ja veropolitiikan eurooppalaistumista voidaan selittää yhteensopivuuden mallilla. Sen mukaan kansallinen politiikka eurooppalaistuu, kun kansallisen tason ja EU-tason välillä on jonkinlaista epäsovpuutta. Kansalliselle politiikalle tulee paineita muuttua samankaltaiseksi kuin EU-politiikka, jos ne ovat erilaisia. Tällöin kansallisen politiikan EU:sta johtuvia muutoksia voidaan selittää yhteensopivuuden mallilla. Yhteensopivuus on hyvin hierarkkinen malli, jossa jäsenvaltiot lataavat EU-tasolla päätetyt säädökset kansalliselle tasolle.

Jäsenvaltioiden ladatessa EU:n säädöksiä kansalliselle tasolle ei jäsenvaltioilla ole enää juuri vaikutusvaltaa EU-vallan hierarkkisuuuden vuoksi, vaan säädökset on toteutettava sellaisina kuin ne EU:sta tulevat. Kansallisvaltion on pakko toteuttaa sellaiset asiat, joista EU on päättänyt toimivaltansa puitteissa, mikäli valtio haluaa olla EU-jäsen. Verotuksessa EU:n vaikutusten pakottava eli hierarkkinen luonne ilmenee ennen muuta erilaisissa EU-säädöksissä eli verotusta koskevissa direktiiveissä, EU:n perussopimuksessa verotukseen soveltuvin osin ja EU-tuomioistuimen ratkaisuihin. Käsittelen näitä kutakin omassa alaluvussa. Luvun lopuksi tarkastelen vielä kokonaisuutena EU:n toimivallan suorilla vaikutuksilla Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen.

5.2.1. Direktiivien vaikutukset

Veropolitiikkaa koskevassa luvussa tulivat jo ilmi EU:n antamat verotukseen liittyvät keskeiset direktiivit, jotka Suomenkin on toimeenpantava. Vaikutusten suuruus riippuu verolajista. Harmonisoiduissa verolajeissa eli arvonlisäverotuksessa ja valmisteverotuksessa EU:n vaikutukset ovat suurimmat. EU:n vaikutukset ovatkin korostuneet välillisen verotuksen puolella ja vastaavasti vaikutukset ovat olleet vähäisempiä tuloverotuksessa ja yritysverotuksessa. Toisaalta

harmonisoitujenkin verolajien sisällä on liikkumavaraa. Direktiivit ovat vain lainsäädäntöohjeita ja on olemassa säännöksiä, joissa on valinnanvaihtoehtoja eli jäsenvaltio voi toteuttaa asian tai halutessaan jättää sen toteuttamatta. Esimerkiksi arvonlisäverotuksessa ja valmisteverotuksessa EU on säätänyt vain minimiverokannat ja -tasot, joten jäsenvaltio voi itse päättää, kuinka korkeita verokantoja ja -tasoja se haluaa käyttää. (Haastattelu 1, 2, 3, 5.)

EU:n ensimmäiset suorat vaikutukset Suomen veropolitiikkaan tulivat EU:hun liityttäessä. Liittymisvaiheessa EU:n säädökset tulivat Suomen lainsäädäntöön sellaisenaan kuin ne oli EU:ssa aiemmin muiden jäsenmaiden kesken neuvoteltu. (Haastattelu 1, 2.) Tosin jo 1990-luvun alkupuolella Suomessa huomioitiin EU:n vaikutuksia verotukseen, kun EU-jäsenyyttä alettiin suunnitella. Kuten veropolitiikan luvussakin tuli esille, tämä näkyi muun muassa vuonna 1994 voimaan astuneessa arvonlisäverolaissa. ”[...] kun sitä [arvonlisäverolakia] valmisteltiin, niin kyllähän siinä sitten pidettiin silmällä sitä [EU-jäsenyyttä] sitten, et vaikka sit tietystikään Suomen liittyminen ei ollut varmaa [...]” eli jo tuolloin otettiin huomioon EU:n arvonlisäverodirektiivit (Haastattelu 3). Kyseessä oli iso siirtyminen liikevaihtoverojärjestelmästä arvonlisäverojärjestelmään, mutta toisaalta myös haastatteluissa kävi ilmi, että Suomessa olisi todennäköisesti siirrytty arvonlisäverojärjestelmään myös ilman EU-jäsenyyttä: ”tavallaan voi aatella, että iso, iso vaikutus, vaikka sehän voi olla, että oltas niin ku joka tapauksessa säädetty arvonlisäverolaki [...]” (Haastattelu 3). EU-jäsenyyden varmistuttua Suomen piti kuitenkin tehdä vielä joitain tarkistuksia arvonlisäverolakiin ja jäsenyyden alussa tuli jopa hieman yllätyksenä, kuinka tarkkaan arvonlisäverodirektiivin noudattamista valvotaan. (Haastattelu 2, 3.)

Arvonlisäverojärjestelmään siirtymistä ei siis voida laskea kokonaan eurooppalaistumiseksi, koska siihen olisi siirrytty todennäköisesti ilman jäsenyyttäkin. Oma vaikutuksensa EU:lla tietenkin oli, koska EU huomioitiin verotuspäätöksissä jo 1990-luvun alussa. Jos liikevaihtoverojärjestelmästä olisi siirrytty arvonlisäverojärjestelmään pelkästään EU-jäsenyyden vuoksi, kyseessä olisi ollut suuri rakenteellinen muutos ja eurooppalaistumisen aste olisi ollut huomattava. Nyt kuitenkin liikevaihtoverojärjestelmästä luopumista ja arvonlisäverojärjestelmän käyttöönottoa ei voida laskea kokonaan EU-jäsenyydestä johtuvaksi. Jonkinasteista vaikutusta mahdollisella EU-jäsenyydellä varmasti oli päätökseen siirtyä käyttämään arvonlisäveroa, mutta todennäköisesti arvonlisäverojärjestelmään olisi siirrytty ilman EU-jäsenyyttäkin, joten kovin suuresta eurooppalaistumisesta ei voida katsoa olleen kyse.

Arvonlisäverojärjestelmä oli siis luotu Suomessa jo ennen EU-jäsenyyttä, joten suurista liittymiskohdan muutoksissa ei siis voida puhua. Liittymishetkellä Suomea tulivat kuitenkin velvoittamaan EU:n direktiivit, jotka määrittivät Suomen arvonlisäverojärjestelmän yksityiskohtaisen rakenteen. Myös valmisteverotuksessa EU:n direktiivit alkoivat sitoa Suomea liittymishetkellä erilaisten säännösten muodossa ja verotasoissa. Valmisteverotuksessa on kuitenkin kyse minimiverotasoista, jolloin liikkumavaraa on minimitason yläpuolella ja Suomi on korkean verotuksen maa, joten EU:n voidaan ajatella rajoittaneen loppujen lopuksi vain vähän Suomen valmisteverotusta: ”me ollaan korkean verotuksen maa, niin tietyst siinä mielessä EU on rajoittanu aika vähän meidän mahdollisuuksia harjoittaa niin ku veropolitiikkaa tällä sektorilla” (Haastattelu 1). Yritysverotuksen puolella emo-tytäryhtiödirektiivi ja yritysjärjestelydirektiivi aiheuttivat muutoksia Suomen verotukseen liittyttäessä EU:hun. (Haastattelu 1, 3, 5, 6.) Laajoja vaikutuksia yritysverotuksessa ei voida katsoa tapahtuneen EU-jäsenyyden myötä, koska kyseessä oli lähinnä yksittäisiä toimia koskevien direktiivien täytäntöönpanosta.

Direktiivien toimeenpano ei kuitenkaan jäänyt pelkästään liittymisvaiheen asiaksi. Vielä myöhemmin EU:lla on ollut vaikutusta muun muassa arvonlisäverojärjestelmän yksityiskohtiin ja koko ajan on meneillään useita direktiivin muutoksia. Esimerkiksi määräaikaista kokeilua, jossa sovelletaan alennettua arvonlisäverokantaa parturi- ja kampaamopalveluihin sekä eräisiin pieniin korjauspalveluihin ei ollut erityisemmin suunniteltu Suomessa, mutta EU:n määräysten myötä lähdettiin mukaan tällaiseen kokeiluun. (Haastattelu 3, 7.) Tällaisissa muutoksissa eurooppalaistuminen on hyvin pientä, koska rakenteellisia muutoksia ei tapahdu.

Joitain direktiivejä on myös säädetty vasta Suomen jäsenyyssä aikana, kuten energiaverodirektiivi (Haastattelu 3). Energiaverodirektiivillä säädetään muun muassa vähimmäisverotasot energiatuotteille. Myös säästödirektiivi ja korko-rojaltdirektiivi on annettu vasta Suomen ollessa EU-jäsen ja ne on jouduttu huomioimaan verotuksessa (Haastattelu 5). Tosin kovin suuria muutoksia säästödirektiivistä ja korko-rojaltdirektiivistä ei aiheutunut, koska niillä säädetään yksittäisistä asioista. Veropolitiikan luvussa mainittu pääoman hankintaa koskeva direktiivi on myös annettu Suomen jäsenyyssä aikana, mutta Suomessa ei ollut kerätty aiemminkaan veroa pääoman hankinnasta eli Suomi oli jo valmiiksi yhteensopiva EU-tason kanssa.

Myös tällä hetkellä on meneillään uusia direktiiviehdotuksia. Yritysverotuksessa kaavaillaan direktiiviä yhdistetystä yhtiöveropohjasta eli CCCTB:stä. Direktiivi on kuitenkin vasta

ehdotusasteella, joten sen käsittely kestää useita vuosia ja lopputuloksesta ei ole varmuutta. Ehdotuksen läpimenon epävarmuutta lisää uudistuksen suuruus, varsinkin jos mukana on konsolidointi eli konserniyhtiössä verotus toimitettaisiin vain emoyhtiön sijaintivaltiossa eikä kaikissa niissä eri valtioissa, joissa konserni toimii. Myös verotulojen jako eri jäsenvaltioiden kesken muuttuisi. Kyseessä olisi todella iso muutos ja merkittävä lisäys EU:n toimivaltaan. (Haastattelu 5.) CCCTB:n toteutuessa yritysverotus eurooppalaistuisi paljon. EU:n toimivallan kasvun lisäksi yritysverotuksen kansallinen rakenne muuttuisi, koska konserniyhtiöiden osalta yritysverotukseen tulisi yhteinen eurooppalainen veropohja. Onkin siis oletettavissa, että CCCTB:n läpivieminen ei tule olemaan ongelmatonta, koska verotuksessa päätökset tehdään yksimielisyysperiaatteella ja kansalliselta tasolta vaadittaisiin huomattavaa eurooppalaistumista.

Direktiivit eivät ole kuitenkaan ainoita suoraan velvoittavia säädöksiä, jotka tulevat EU:sta. Direktiivien lisäksi myös EU:n perussopimuksesta aiheutuu verotukseen liittyviä velvoitteita, vaikka perussopimuksen verotukseen sovellettavat säännökset eivät olekaan yhtä selkeitä kuin direktiivit. Perussopimuksen velvoittavuus joudutaan siis huomioimaan myös veropolitiikkaa tehtäessä.

5.2.2. EU:n perussopimuksen vaikutukset

EU:n ylikansallinen yhteensopivuuden komentoketju on havaittavissa direktiivien lisäksi myös EU:n perussopimuksen soveltamisessa. Perussopimus on aina huomioitava, vaikka verotuksesta ei ole juuri direktiivejä. Perussopimus onkin suoraan velvoittava ja useimmiten hankalimmin hallittava alue (Haastattelu 1). Verotuksen osalta perussopimuksen perusvapaudet, syrjäntäkielto ja valtiontukikielto ovat perussopimuksen keskeisimmät osa-alueet ja tuomioistuinratkaisut ovat usein seurausta juuri perussopimuksen tulkinnasta.

Perussopimuksen perusvapaudet eli henkilöiden, tavaroiden, palvelujen ja pääomien vapaa liikkuvuus rajoittavat kansallisvaltion verotusmahdollisuuksia ja ne on aina laitettava merkille. Perusvapaudet korostuvat erityisesti välittömässä verotuksessa, jossa perusvapauksia tulkitsevilla tuomioistuinratkaisuilla on ollut jopa suurempi merkitys kuin direktiiveillä. Esimerkiksi yritysverotuksessa sijoittautumisvapaus on merkinnyt yritysten vapaata sijoittautumista, jolloin valtion houkuttelevuusnäkökulma on täytynyt ottaa huomioon. Yritysverotuksen lisäksi perusvapaudet vaikuttavat tuloverotukseen. Välittömän verotuksen puolella tavaroiden vapaa liikkuvuus on yhteydessä muun muassa alkoholin verotukseen. (Haastattelu 4, 5, 6.)

Perusvapauksien toteuttamiseen liittyy läheisesti myös syrjäntäkielto. Kuten perusvapaudet, myös syrjäntäkielto on verotuksessa enemmän esillä välittömän kuin välillisen verotuksen yhteydessä. Tuloverotuksessa ja yritysverotuksessa on selvää, että kotimaisia ja muiden EU-maiden verovelvollisia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Vaikka ansiotuloverotuksessa ei ole säädetty direktiivejä ja pääomatuloverotuksessa vain säästödirektiivi ja pääoman hankintaveroa koskeva direktiivi, vaikuttaa tuloverotuksessa vahvasti EU:n perussopimus ja siinä esitetty yhdenvertaisuuden vaatimus. Tuloverotuksessa tuomioistuintapausten määrä onkin kasvanut koko ajan. Tämä ilmenee erityisesti yleisesti verovelvollisten ja rajoitetusti verovelvollisten kohtelussa. Yleisesti verovelvollisilla tarkoitetaan, että Suomessa asuvat henkilöt ovat sekä Suomesta saadusta että ulkomailta saadusta tulosta verovelvollisia Suomessa ja rajoitetusti verovelvollisilla tarkoitetaan Suomessa asumattomia henkilöitä, jotka ovat Suomessa saadusta tulosta verovelvollisia Suomessa. Yhdenvertaisuuden vaatimukseen pätee, että yleisesti verovelvollisia ja rajoitetusti verovelvollisia verotetaan samanlaisissa tilanteissa samalla tavalla ja erilaisissa tilanteissa eritavalla. Myös välillisessä verotuksessa syrjäntämyyskysymykset ovat esillä. Esimerkiksi autoverotuksen muutokset, joita on tehty EU-tuomioistuimen ratkaisujen perusteella, ovat liittyneet vahvasti syrjäntäkieltoon. (Haastattelu 1, 5, 6.)

EU:n perussopimuksessa on myös kielletty valtiontuet, jotka antavat kilpailuetua rajat ylittävälle toiminnalle verotuksessa, koska sisämarkkinoiden avoimuutta ei haluta rajoittaa erilaisilla tuilla. Perussopimus on luonteeltaan moniselitteinen, joten myös valtiontukikiellon rajat ovat tulkinnanvaraisia. Tällöin ei ole aina itsestään selvää, mikä lasketaan valtiontueksi ja mikä ei, mutta rajat ovat jo pitkälti hahmottuneet. (Haastattelu 4, 5.)

Paljon tulee semmosiakin toivomuksia, joista voi heti sanoa, että EU ei esimerkiksi salli sellaista huojennusta. [...] siinäkin ollaan ehkä niin kun opittu kyl viime aikoina jonkun verran, että ei niit [valtiontukitoivomuksia] enää samalla tavalla tule, että, et se on tiedostettu, että, et kyl se [EU] rajottaa [...]. (Haastattelu 5.)

Konkreettisesti valtiontukisäädökset ovat tulleet vastaan muun muassa yritysverotuksessa. Yritysverotuksessa valtiontuki on lähtökohtaisesti kielletty yrityksille ja esimerkiksi kehitysalueilla käytössä oleva korotettu poistojärjestelmä on jouduttu rajaamaan pk-yrityksiin. Energiaverotuksessa on tehty joitain poikkeuksia teollisuudelle, mutta nämäkin tuet ovat kaikki luvanvaraisia ja määräaikaaisia. (Haastattelu 1, 5.) Viimeaikaisista valtiontukikieltotapauksista kaksi haastateltavaa otti esille myös pellon myyntivoiton väliaikaisen verovapauden. Asia oli käsitellyssä vuosina 2009 ja 2010 ja tarkoituksena oli, että peltojen myyntivoitto olisi ollut hetkellisesti verovapaata.

Suomessa oltiin tietoisia, että kyseessä on tukielementti, mutta EU:ssa sitä ei hyväksytty, joten lakiesitys ei koskaan astunut voimaan. Jos laki olisi saatettu voimaan, olisi tiedossa ollut takaisinperintä verovelvollisilta. (Haastattelu 4, 5.) Tapaus ilmentää hyvin valtiotukikiellon epäselvää määritelmää ja toisaalta myös Suomen opettelua perussopimuksen velvoittavuudesta ja siitä, missä kulkee raja kielletyn valtiotuen kohdalla.

Syrjinnälle ja valtiontuille voi olla myös hyväksytyjä perusteita eli oikeuttamisperusteita, mutta Suomessa on opittu, että vain harvoin jokin oikeuttamisperuste on riittävän vankka, jotta se hyväksyttäisiin EU:ssa. Kuitenkin Suomessa pyritään tukemaan turvallisuuteen ja järjestykseen liittyviä oikeuttamisperusteita, esimerkiksi alkoholiin liittyen sekä veronkierron estämiseen liittyviä oikeuttamisperusteita, koska ne ovat keskeisiä yleisen yhteiskuntajärjestyksen ja valtion veropohjan kannalta. (Haastattelu 4.)

Edellä on tullut esille, että EU:n perussopimus on moniselitteinen. Sitä on jouduttu tulkitsemaan usein EU-tuomioistuimessa ja EU-tuomioistuimen ratkaisut ovatkin usein seurausta perussopimuksen tulkinnasta. Tuomioistuinratkaisujen kautta tapahtuu siis myös eurooppalaistumista.

5.2.3. EU-tuomioistuimen ratkaisujen vaikutukset

Direktiivien ja perussopimuksen lisäksi EU-tuomioistuimen ratkaisuissa on kyse suorasta komentoketjusta EU-tasolta kansalliselle tasolle. EU-tuomioistuinratkaisuissa on ehkä jopa helpommin havaittavissa, mistä yhteensopivuuden mallissa on kyse kuin esimerkiksi direktiivien kohdalla: kun valtio on mukana EU:ssa, sitä sitovat EU:n säännöt ja komissio seuraa, että sääntöjä noudatetaan. Mikäli jäsenvaltio ei noudata sääntöjä, on mahdollista, että se joutuu EU-tuomioistuimeen. (Haastattelu 2.) Jos jäsenmaan politiikka ei ole EU-yhteensopivaa, sen on muutettava politiikkaansa joko vapaaehtoisesti tai lopulta EU-tuomioistuimen ratkaisun seurauksena pakolla. Mikäli kansallinen politiikka ei siis ole valmiiksi yhteensopivaa EU:n politiikan kanssa, kansallinen politiikka eurooppalaistuu joko vapaaehtoisesti tai pakolla, kun kyseessä on EU:n toimivaltaan kuuluva asia.

Ennen 2000-lukua EU:n oikeuskäytäntö verotuksen osalta oli vielä melko kehittymätöntä, jolloin EU-oikeudelliset kysymykset eivät nousseet esille yhtä järjestelmällisesti kuin nykyisin. Verotusasioissa tuomioistuinratkaisujen määrä on kuitenkin kasvanut 2000-luvulla, kuten jo

aiemmin tuli esille. Uusia ratkaisuja tulee yhä ja ratkaisujen määrien kasvaessa myös EU:n vaikutukset tulevat enenevässä määrin EU-tuomioistuimen kautta. Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että EU-tuomioistuimen päätökset harmonisoivat jäsenvaltiota keskenään, koska säädöspohjat ovat eri jäsenvaltioissa erilaisia. (Haastattelu 4, 6.) Tämä vahvistaa eurooppalaistumisteoriassa esille tullutta näkemystä, jonka mukaan eurooppalaistuminen voi muuttaa kansallista politiikkaa, mutta se ei välttämättä muuta eri jäsenmaiden politiikkoja samanlaisiksi.

Tuomioistuinratkaisuja voidaan antaa sekä harmonisoidun että harmonisoimattoman verotuksen alalla. Harmonisoidun verotuksen alueella tulkitaan olemassa olevia direktiivejä, esimerkiksi arvonlisäverodirektiivin tulkintaa tehdään paljon. Harmonisoimattoman verotuksen alueella tuomioistuimen rooli on puolestaan hieman erilainen. Tällöin on kyse useimmiten siitä, rikkooko jokin verotuskäytäntö EU:n perussopimusta. Perussopimuksen artikkelit ovat hyvin yleisluontoisia, joten tuomioistuimella on paljon harkintavaltaa. Harmonisoimattoman verotuksen kohdalla tarkemmat säännöt ovatkin kehittyneet pitkälti unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kautta ja tuomioistuinratkaisut rajaavat verotusta, vaikka direktiivejä ei juuri olekaan. Toisin sanoen tuomioistuinratkaisut korostuvat erityisesti harmonisoimattoman verotuksen yhteydessä. Tosin tuomioistuimessa annetaan ratkaisuja yksittäisiin asioihin, jolloin Suomessa ei ole välttämättä vastaavaa tilannetta kuin jossain muussa valtiossa. (Haastattelu 8.)

Koska EU-tuomioistuimessa otetaan kantaa vain yksittäisiin asioihin ja kyseessä on usein perussopimuksen tulkinta, ovat ratkaisut vaikeammin hallittavissa ja ennustettavissa kuin direktiivit: ”ne on se hankalampi, hankalampi puoli, koska tota ei oo sillai selkee, et ne on niin ku tapauskohtaisia ratkaisuja” (Haastattelu 1). Paikoitellen ja erityisesti välittömän verotuksen kohdalla EU:n valta on jopa yllättänyt: ”tuomioistuinratkasujen kirkastamana ikään kun lainausmerkeissä jouduttiin pohtimaan tän unionin oikeuden ulottuvuutta verotukseen, kun sitä [tuomioistuinratkaisuja] ennen siis oli vahva käsitys, että verotus on jäsenvaltion yksinomasessa päätäntävällässä” (Haastattelu 4). Toisaalta 2000-luvun alun jälkeen on ymmärretty, että EU-oikeus on hyvin velvoittavaa (Haastattelu 4). Esimerkiksi autoverotuksessa on jo opittu, miten EU toimii, joten sen kohdalla ongelmia ei ole enää tullut, vaikka aiemmin Suomi on ollut tuomioistuimessa autoverotuksestaan ja ennakkoratkaisupyynnöjä on esitetty (Haastattelu 1).

Suurimmat konfliktit EU-tason ja kansallisen tason välillä aiheutuvatkin erilaisissa rikkomusasioissa ja -menettelyissä. Tällöin komissio haastaa Suomen EU-tuomioistuimeen, koska komissiossa katsotaan, että Suomi saattaa rikkoa unionin oikeutta. (Haastattelu 2, 8.) Rikkomusmenettelyillä tai ylipäättään tuomioistuinasioilla on ollut kohtuullisen merkittävää vaikutusta Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen. Verotuksen alalla rikkomusmenettelyjä on myös käynnistetty melko paljon ja ne ovat koskeneet sekä välillistä verotusta että välitöntä verotusta. Muun muassa muutamassa autoverotusta koskevassa asiassa Suomi on hävinnyt kanteen ja joutunut siten muuttamaan autoverotustaan. Aina kanteita ei kuitenkaan hävitä, esimerkiksi valtion oikeusaputoimistojen oikeudellisista neuvontapalveluista ei tarvinnut alkaa periä arvonlisäveroa. Osassa tapauksista verolainsäädäntöä on muutettu jo ennen kuin asia on edennyt tuomioistuinvaiheeseen. (Haastattelu 8.)

Rikkomusmenettelyjen ja -asioiden lisäksi EU-tuomioistuimen ratkaisuja tulee myös ennakkoratkaisupyynnöiden muodossa. Korkein hallinto-oikeus voi kysyä ja käytännössä sen on pakko kysyä EU-tuomioistuimen näkemystä, miten unionin oikeutta tulee tulkita, jos käsiteltävällä asialla on jokin EU-liitäntä. Jos samankaltaisesta asiasta on jo tehty ratkaisu, niin silloin ennakkoratkaisupyynnöitä ei tarvitse tehdä. (Haastattelu 8.) Korkein hallinto-oikeus on kysynyt varsinkin viime aikoina melko usein EU-tuomioistuimen näkemyksiä verotuksessa ja ajoittain se on joutunut purkamaan joitain tekemiään ratkaisuja, jos se ei ollut pyytänyt ratkaisua kyseisestä asiasta aiemmin. Tosin tällaiset aiempien ratkaisujen purkamisetkin voidaan nähdä enemmän hienosäätönä kuin radikaaleina muutoksina: ”mun mielestä nää kaikki on niin kun enemmän hienosäätöä [...]”. (Haastattelu 4.) Kuitenkin Suomen kannalta myös merkittäviä tuomioistuinratkaisuja on annettu verotuksesta ja erityisesti silloin ennakkoratkaisut ovat tärkeitä, kun ennakkoratkaisupyynnön on tehnyt korkein hallinto-oikeus eli kyse on suomalaisen lainsäädännön soveltamisesta (Haastattelu 8).

Korkeimman hallinto-oikeuden pyytämistä ennakkoratkaisuista erityisesti yritysverotuksen ennakkoratkaisut ovat olleet merkittäviä. Niistä merkittävin on ollut yhtiöveron hyvitysjärjestelmän luopumiseen johtanut Mannisen tapaus, jota on käsitelty veropolitiikan luvussa. Viimeaikaisista ennakkoratkaisupyynnöistä yritysverotusta on koskenut luxemburgilaiselle SICAV- yhtiölle eli vaihtuvapääomaiselle sijoitusyhtiölle Suomesta maksettujen osinkojen lähdeverotusta. EU-tuomioistuimen ratkaisussa todettiin, että Suomen on vapautettava kyseiset osingot lähdeverosta. Myös autoverotus on puhuttanut Suomessa ja autoverotuksessa on esimerkiksi jouduttu korjaamaan

takautuvasti käytettyjen tuontiautojen verotusta, koska niitä oli verotettu EU-oikeuden vastaisesti. Tosin aina Suomessa ei jouduta muuttamaan verolainsäädäntöä ennakkoratkaisun perusteella. Esimerkiksi Suomen konserniavustusjärjestelmää ei tarvinnut muuttaa, joten konsernin sisäisestä ja rajat ylittävstä avustuksesta ei jouduttu tekemään verovähennyskelpoista. (Haastattelu 1, 4, 5, 6, 8.)

Suomessa on myös huomioitava muiden valtioiden ennakkoratkaisupyynnöissä tehdyt ratkaisut. Ne vaikuttavat myös Suomen verotukseen, koska tuomioistuin tulkitsee unionin oikeutta ja kertoo sen oikean tulkinnan, joskin muiden valtioiden ennakkoratkaisujen merkitys on vähäisempi kuin Suomen ennakkoratkaisupyynnöissä annetut ratkaisut. (Haastattelu 8.) Yhtenä esimerkkinä muiden valtioiden ennakkoratkaisujen merkitysvyydestä Suomen kannalta voidaan mainita postipalvelujen arvonlisäverotus. Kesäkuun 2011 alkuun asti Suomessa verotettiin kaikkia postin palveluja arvonlisäverotuksessa, mutta arvonlisäverodirektiivin mukaan kaikista postipalveluista ei voida periä arvonlisäveroa. Aluksi Suomessa katsottiin, että postin palvelujen verotusta voidaan jatkaa, mutta vuonna 2009 annetun Ison-Britannian ennakkoratkaisupyynnön ratkaisun myötä myös Suomessa jouduttiin muuttamaan kansallista lakia kesäkuun 2011 alusta alkaen. Suomessa oltaisiin oltu halukkaita kompromissiin, mutta Suomen tekemät kirjalliset huomautukset kyseisessä Ison-Britannian ennakkoratkaisupyynnössä eivät tuottaneet tulosta. Siten Suomessa jouduttiin muuttamaan kansallista lainsäädäntöä ennakkoratkaisun vuoksi, koska lainsäädäntöä ei ollut haluttu muuttaa aiemmin vapaaehtoisesti. (Haastattelu 2, 3.)

Tällaiset tuomioistuinratkaisut osoittavat, että EU-tason ja kansallisen tason välillä on toisinaan yhteensopivuusongelmia ja eurooppalaistuminen ei ole aina vapaaehtoista tai vähittäistä. Eurooppalaistumisen teorianakin yhteydessä tuli esille, että jäsenmaat eivät välttämättä halua laittaa täytäntöön kaikkia EU:n vaatimuksia, jolloin on todennäköistä, että erilaisia viivästyksiä ilmaantuu. Toisaalta yhteensopivuusongelmat myös ilmentävät hyvin selvästi, kuinka hierarkkista ja pakottavaa EU:n valta voi olla.

Tuomioistuinratkaisut yhdessä direktiivien ja perussopimuksen kanssa kertovatkin, millä verotuksen alueilla ja kuinka paljon EU:lla on toimivaltaa. Näiden EU-säädösten avulla voidaan siis määritellä, miten EU vaikuttaa suoraan Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen sekä mihin EU:n ja Suomen toimivallan raja asettuu.

5.2.4. Suoraa vaikutusta veropolitiikkaan ja verotukseen

Yhteensopivuudella selittyvän eurooppalaistumisen voidaan katsoa kertovan, mihin raja EU:n ja Suomen toimivallan välillä asettuu verotuksen osalta. Yhteensopivuuden mallilla selitetään EU:sta tulevia suoria pakottavia vaikutuksia, jotka ladataan kansalliselle tasolle eli kyse on erilaisista EU-säädöksistä. EU:n ja Suomen verotuksen toimivallan rajan määrittelevät ennen kaikkea direktiivit, perussopimus ja tuomioistuinratkaisut, kuten edellä on tullut ilmi. Viime aikoina on nähty, että virallinen raja olisi asettumassa verotuksen kohdalla vähitellen paikoilleen, koska keskeisimmät ja periaatteellisimmat vero-oikeudelliset ratkaisut on nyt jo todennäköisesti tehty EU-tasolla. Tulevaisuudessa olisi tiedossa vain pikemminkin hienosäätöä, mitä tulee perussopimuksen tulkintaan ja tuomioistuinratkaisuihin. (Haastattelu 4.)

Aivan yksioikoista EU:n ja kansallisvaltion toimivallan rajan määrittäminen ei kuitenkaan ole, koska kansallisvaltiot voivat haluta siirtää toimivaltaansa verotuksessa joko vapaaehtoisesti EU:lle tai EU voi yrittää ulottaa valtaansa uusille verotuksen alueille. EU-tasolle ollaan valmiita luovuttamaan valtaa, jos nähdään, että asian hoitaminen onnistuu paremmin ylikansallisesti kuin kansallisesti, esimerkkinä rahoitusmarkkinoiden verotus. Rahoitusmarkkinoiden verotus olisi ajankohtaista EU-tasolla ja monet jäsenmaat ovat odottaneet, että EU-tasolla otettaisiin käyttöön niin sanottu pankkivero, mutta asiasta ei ole tullut vielä direktiiviehdotusta. Monet EU-maat ovatkin alkaneet valmistella pankkiveroa itsenäisesti, myös Suomi, ja osa on jo ottanut sen käyttöön. (Haastattelu 7.)

EU:lla on myös joitain piirteitä vallan lisäämiseen. Tosin haastateltavat eivät osanneet arvioida pitävästi, pyrkikö EU eli tässä tapauksessa lähinnä komissio lisäämään tavoitteellisesti valtaansa verotuksessa: ”mun mielestä tää on tämmönen näkemyskysymys lähinnä” (Haastattelu 6). Haastateltavan mukaan komissiossa huolehditaan siitä, mikä kuuluu komission toimivaltaan ja mikä ei, mutta haastateltava totesi myös, että aina on tulkinnanvaraisia rajankäyntitilanteita. (Haastattelu 6.) Toisaalta toinen haastateltava arvioi varovasti, että komission veropääosasto on melko aktiivinen, joten komissio pyrkii olemaan mukana aina kuin vain on mahdollista, aivan kuten muillakin politiikan sektoreilla (Haastattelu 7). EU on esimerkiksi innokas harmonisoimaan verotusta, jotta sisämarkkinat toimisivat mahdollisimman hyvin. Komission näkemyksen mukaan olisi parempi, että verotusta harmonisoitaisiin kuin EU-oikeutta luotaisiin tapauskohtaisesti. (Haastattelu 1, 3.)

Yhtenä esimerkkinä komission aktiivisuudesta voidaan käyttää myös komission järjestämiä fiskaaliseminaareja, jotka on tarkoitettu jäsenmaiden virkamiehille. Seminaareissa on aina jokin tietty aihe, yleensä voimassa olevan lainsäädännön tulkinta, mutta seminaarit keskittyvät nykyisin yhä enemmän valmisteluvaiheeseen. Tällöin komissio kerää tietoja jäsenmaista ja pyrkii vaikuttamaan jäsenmaihiin. Komissio koettaa myös varmistaa seminaareissa, että vielä toimeenpanematonta lainsäädäntöä tulkittaisiin kaikissa jäsenmaissa samalla tavalla. (Haastattelu 3.)

Komissio on myös ajanut viimeiset viisitoista vuotta ja erityisesti viimeiset viisi vuotta omaa verotusoikeutta tai komissiolle suoraa tulevaa osuutta esimerkiksi arvonlisäverosta, mutta osa jäsenmaista, Suomi mukaan lukien, on vastustanut tätä voimakkaasti. (Haastattelu 7). Myös tuloverotuksen puolella jäsenmaat ovat olleet varautuneita komission tekemiin ehdotuksiin, koska komission puuttuminen tuloverotukseen kaventaa jäsenvaltioiden suvereniteettia (Haastattelu 2).

EU:sta tulevien pakottavien säädösten vaikutus on kuitenkin rajallinen ja jäsenmaille on tärkeää saada päättää verotuksestaan itse: ” kyl jäsenmaat mun mielest pitää aika tiukasti kiinni tästä verosuvereniteetista [...]” (Haastattelu 1). Siten kansallisella politiikalla on suuri vaikutus veropolitiikkaan ja verotukseen. Veropolitiikkaan ei siis ladata pelkästään EU-tason säädöksiä, vaan verotukseen ja veropolitiikkaan vaikuttavat ennen kaikkea kansalliset toimijat. Suomessa myös ollaan tyytyväisiä verotuksessa vallitsevaan toimintavapauteen. Yksi haastateltavista jopa arvioi, että EU on vaikuttanut Suomen veropolitiikkaan vähemmän kuin voisi olettaa.

[...] EU:sta tulevat niin ku määräykset ei oo mun mielestä mitenkään pakottanu muuttamaan niin ku Suomen verojärjestelmän suurta kuvaa [...] mä en oo kuullu yhdenkään poliitikon tai johtavan virkamiehen koskaan niin kun valittavan sitä, että saamari, kun tuolta EU:sta tulee näitä verotusta koskevia [säädöksiä] (Haastattelu 7).

Verotuksessa ja veropolitiikassa korostuvat hallituksen ja erityisesti valtiovarainministerin näkemykset ja monet asiat ovat lähtöisin ministerin poliittisista linjauksista. Esimerkiksi vuosina 2007–2011 valtiovarainministerinä toimineella Jyrki Kataisella ja hänen edustamallaan puolueella kokoomuksella oli melko voimakkaat näkemykset verotuksen kehittämisestä. Suurempia verouudistuksia ei olekaan perusteltu juuri koskaan EU:n paineella. (Haastattelu 7.) Poliitikoilla ja puolueilla on siis viimeinen päätösvalta siitä, mitä veropolitiikassa ja verotuksessa tapahtuu (Haastattelu 5).

Arvioitaessa kansallisen tason vaikutuksia veropolitiikkaan tulevat esille myös muiden sektoreiden politiikat, koska veropolitiikka on yhteydessä muihin politiikan alueisiin. Esimerkiksi alkoholin ja tupakan verotuksessa vaikuttavat sosiaali- ja terveystaloudelliset tavoitteet, energiaverotuksessa teollisuus- ja ympäristöpolitiikka sekä liikenteen verotuksessa liikenne- ja energiapolitiikka. Lisäksi verotuksessa otetaan huomioon muun muassa alue- ja sosiaalipolitiikka. (Haastattelu 1.)

Myös intressiryhmien ja etujärjestöjen näkemykset vaikuttavat veropolitiikkaan ja erilaiset etujärjestöt ovat melko aktiivisia verotusasioissa, mutta kyseessä eivät ole aina samat etujärjestöt, vaan ne vaihtelevat asian mukaan (Haastattelu 5). Etujärjestöt eivät kuitenkaan edistä pelkästään omia näkemyksiään, vaan niiltä myös kysytään asiantuntija-apua, varsinkin jos kyseessä on haastava lainsäädäntöhanke (Haastattelu 3).

Tosin esille tuli myös, että aina ei ole mahdollista eritellä, onko jokin asia lähtöisin EU:sta vai sisäpolitiikasta, koska on mahdollista, että EU vaikuttaa samaan asiaan kuin sisäpolitiikasta lähtevä muutos (Haastattelu 6). Tämä ilmentää jo useasti esille tulleita eurooppalaistumistutkimuksen ongelmakohtia. Ei ole mahdollista jakaa täysin yksiselitteisesti veropolitiikan tapahtumia sen mukaan, ovatko ne lähtöisin EU-tasolta vai kansalliselta tasolta. On kuitenkin mahdollista eritellä, mistä tapahtumat johtuvat suurimmaksi osaksi, mikä on niiden pääsyy.

EU on vaikuttanut sekä varsinaiseen verotukseen että veropolitiikan muotoutumiseen. Yhteensopivuuden malli havainnollistaa EU:n konkreettisia vaikutuksia verotukseen selkeästi. EU:sta tulevat tietyt säädökset, jotka Suomen on toteutettava verotuksessaan. Selvää on, että EU on vaikuttanut Suomen arvonlisä- ja valmisteverotukseen ja Suomi on joutunut lataamaan näihin liittyvät säädökset sellaisenaan kansalliselle tasolle niin kuin jo teoriaosuuden perusteella osattiin odottaa. Myös muissa verolajeissa Suomi on joutunut lataamaan EU-tason säädöksiä, joista selkeimpinä esimerkkeinä ovat muutamat tulo- ja yritysverotuksen direktiivit. Näiden lisäksi Suomen verotukseen on vaikuttanut EU:n perussopimus ja EU-tuomioistuimen ratkaisut.

Yhteensopivuudella selitettävissä olevalla eurooppalaistumisella on ollut sekä suurempia että pienempiä vaikutuksia. Rakenteellisten muutosten piirteitä on ollut muun muassa yritysverotuksessa yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopumisessa. Sen sijaan esimerkiksi liikevaihtoverosta arvonlisäveroon siirtymistä ei voida laskea kokonaan EU:n aiheuttamaksi, joten varsinaisesta rakenteellisesta muutoksesta ei voida puhua. Aina vaikutukset eivät ole olleet

kuitenkaan välttämättä edes kovin suuria, esimerkkinä postipalvelujen arvonlisäverotuksesta luopuminen, mutta yhteensopivuudella selittyvä eurooppalaistuminen on herättänyt huomiota ja myös tunteita, koska EU:n vaikutukset ovat tulleet annettuina, pakottavina ja selkeästi havaittavina.

Kaikkia EU-säädöksiä ei ollakaan aina oltu valmiita laittamaan käytäntöön Suomessa ilman kyseenalaistamista, mikä on ilmennyt esimerkiksi autoverotuksessa. Suomessa ollaan oltu valmiita hyväksymään EU:n tuomat muutokset verotukseen ja näihin muutoksiin on sopeuduttu vaivattomasti, jos EU:n säädökset ovat olleet yksiselitteisiä. Sen sijaan jos kyse on ollut esimerkiksi perussopimuksen tulkinnasta, on verotuksen ja veropolitiikan eurooppalaistumiselle myös laitettu vastaan. Voidaankin siis nähdä, että EU:n ja kansallisvaltion rajan ollessa epäselvä, myös kiistoja on syntynyt eniten ja EU:lle ei olla oltu halukkaita luovuttamaan valtaa ilman kyseenalaistamista.

Suomessa on kuitenkin laitettu EU:n verotukseen liittyvät säädökset täytäntöön pääasiassa ilman suurempia konflikteja. Tätä voidaan selittää yhteensopivuuden teoriassa mainitulla EU-tason ja kansallisen tason yhdistävällä sosialisaatiolla. Suomen poliittinen kulttuuri on konsensushakuinen ja poliittinen eliitti on suhtautunut tähän mennessä EU:hun melko yksimielisen myönteisesti tai neutraalisti, mitkä edesauttavat eurooppalaistumista. Suomi on myös perinteisesti halunnut toimia siten kuin yleisesti katsotaan olevan hyväksyttävää tai oikein ja EU:n tapauksessa Suomesta onkin puhuttu usein niin sanottuna mallioppilaana.

Varsinaisten verotuksen muutosten lisäksi yhteensopivuuden mallilla voidaan selittää myös EU:n vaikutuksia veropolitiikan muotoutumiseen. EU:n säädökset joudutaan aina huomioimaan Suomessa, mikä on vaikuttanut myös veropolitiikan muodostamiseen. Tästä konkreettisimpana esimerkkinä voidaan mainita hallituksen esityksiin tulevat EU-katsaukset, jossa tarkastellaan EU-lainsäädäntöä kyseisen asian kohdalla. EU:lla on ollut myös olemassa olevaa lainsäädäntöä muokkaavaa vaikutusta ja monissa hallituksen esityksissä on jopa sanottu suoraan, että Suomen sisäistä lainsäädäntöä muutetaan direktiivien tai tuomioistuinratkaisujen vuoksi. (Haastattelu 4, 6.) Veropolitiikan muodostamisessa on siis jouduttu huomioimaan EU:n säädöksistä aiheutuvat reunaehdot.

Kaiken kaikkiaan yhteensopivuudella selittyvän eurooppalaistumisen vaikutukset verotukseen ja veropolitiikkaan ovat olleet kuitenkin suuruusluokaltaan melko vähäisiä. Määrällisesti EU-säädöksistä aiheutuneita muutoksia on ollut jonkin verran, mutta haastattelujen perusteella kyse on

ollut yleensä pikemminkin Suomen lainsäädännön hienosäädöstä kuin suurista muutoksista. EU:n säädökset rajaavat Suomen toimivaltaa verotuksessa ja on mahdollista, että EU:n muodollinen valta lisääntyy epäselvissä tilanteissa tai jäsenmaat voivat luovuttaa lisää valtaa unionille. Käytännössä tätä on tapahtunut kuitenkin harvoin, koska jäsenmaat ovat halunneet pitää kiinni toimivallastaan. EU:n säädökset ovat vaikuttaneet Suomen veropolitiikkaan, mutta Suomessa veropolitiikkaan on vaikuttanut ehdottomasti eniten kotimaan politiikka. EU:n suorat vaikutukset ovat olleet siten melko pieniä ja EU:n ja kansallisvaltion virallinen raja määrittyy pitkälti kansallisvaltion ehdoilla.

EU-jäsenyydestä aiheutuvat muutokset veropolitiikkaan ja verotukseen eivät ole kuitenkaan rajattavissa yksinkertaisesti EU-instituutioiden hierarkkisiin vaikutuksiin. Siten eurooppalaistuminen ei ole pelkästään muodollisia reittejä pitkin tapahtuva ilmiö, joka selittyy yhteensopivuuden mallilla. EU-jäsenyydestä aiheutuvia vaikutuksia tulee myös epämuodollisia reittejä pitkin, jolloin EU:n seurauksia eli eurooppalaistumista on paljon vaikeampi hallita ja myös havaita.

5.3. Veropolitiikan eurooppalaistuminen oppimisella

Oppimisessa EU on keskusteluareena. Jäsenmaat eivät yritä vaikuttaa sinällään EU-tason säädöksiin, vaan oppimisessa on kyse jäsenmaiden välisestä koordinaatiosta, muun muassa hyvien käytäntöjen jakamisesta ja erilaisten julistusten ja pehmeän lain muodostamisesta. Oppiminen on horisontaalista eli jäsenmaiden välistä, kun taas neuvottelut ja yhteensopivuus toimivat vertikaalisen logiikan mukaan. Toisin sanoen oppimisessa on kyse myös eräänlaisesta sosiaalisesta paineesta tai sosialisatiosta jäsenmaiden välillä. Oppiminen voi tapahtua seuraamalla muita jäsenvaltioita tai osallistumalla aktiivisesti erilaiseen yhteistyöhön. Tässä luvussa käsitelen näitä molempia omassa alaluvussaan ja lopuksi tarkastelen vielä oppimisen vaikutuksia.

5.3.1. Muiden jäsenvaltioiden veropolitiikan ja verotuksen seuraaminen

Suomessa seurataan muiden EU-maiden verojärjestelmiä ja niissä tehtäviä muutoksia. Jo Suomen liittymisvaiheessa EU:hun tarkasteltiin muiden EU-maiden verotusta. Esimerkiksi yksi haastateltavista hyödynsi tuolloin valtiovarainministeriössä ollutta kirjasarjaa, jossa oli selostettu jäsenmaiden lainsäädäntö lyhyesti ja käytössä olivat myös Saksan ja Ison-Britannian arvonlisäverolait. (Haastattelu 3.) Nykyisin toisten jäsenvaltioiden verojärjestelmien kartoittaminen tulee näkyvimmin esille hallituksen esityksissä. Hallituksen esityksissä on lähes aina kansainvälinen

vertailu, jossa selvitetään, miten muualla on ratkaistu Suomessa mietittyjä tilanteita. Tämä kuuluu hyvään valmisteluun ja se voidaan ajatella rutiinitoimenpiteenä. Muiden valtioiden tarkastelu ei rajoitu varsinaiseen perussäännökseen, vaan tarkastelussa on myös koko verosysteemi, jotta osataan arvioida sopiiko jokin yksittäinen asia Suomen verojärjestelmään. (Haastattelu 4, 5, 6, 7.)

Tarkastelun kohteena olevat valtiot riippuvat käsiteltävästä asiasta, mutta yleensä aina katsotaan Pohjoismaita ja erityisesti Ruotsia. Ruotsin verotusta seurataan, koska Suomen ja Ruotsin välillä on paljon kanssakäymistä, oikeusjärjestelmät ovat samankaltaisia ja verojärjestelmissä on yhtäläisyyttä. Myös Tanska ja paikoitellen Norja ovat tärkeitä pohjoismaisia vertailukohtia. Pohjoismaiden ulkopuolelta erityisesti Saksa on tärkeä verrokkimaa. Jossain määrin myös Iso-Britannia ja Alankomaat muodostavat vertailukohtia, vaikka Isossa-Britanniassa lainsäädäntö on rakentunut hieman eri tavalla kuin Suomessa. Usein vertailumaat valikoituvat myös sen mukaan, miten elinkeinoelämä ja yritykset liikkuvat ja sijoittautuvat, koska muiden valtioiden verotus saattaa vaikuttaa yritysten sijoittautumispäätöksiin. (Haastattelu 4, 5, 6.) Vertailu ei siten keskity aina vain EU-maihin, vaan myös muiden valtioiden verotusta seurataan ja hallituksen esityksissä tarkastellaan myös näitä muita valtioita (Haastattelu 6).

EU:n ulkopuolisten valtioiden verotukseen perehdytään myös erilaisilla opintomatkoilla ja OECD:n toiminnassa. Esimerkiksi eduskunnan valtiovarainvaliokunnan jäseniä on vierailut Yhdysvalloissa ja Kiinassa, joissa on tutustuttu verojärjestelmiin ja yritysten sijoittautumiseen liittyviin verokysymyksiin. Matkoilla on myös haettu oppia hyvistä käytännöistä ja siitä, kuinka välttää verotukseen liittyviä virheitä. (Haastattelu 4.) OECD on kuitenkin merkittävin EU:n ulkopuolinen areena. OECD:n veroraportteja seurataan ja sen työryhmiin osallistutaan. (Haastattelu 2, 6, 7.) Varsinaisesti Suomen veropolitiikkaan OECD-yhteistyö ei kuitenkaan vaikuta, mutta OECD antaa kansainvälistä perspektiiviä (Haastattelu 1, 3).

Muiden valtioiden tarkastelu ei keskity siten ainoastaan hallituksen esityksissä oleviin kansainvälisiin vertailuihin, vaan myös valtioiden erilaisia käytäntöjä seurataan. On myös mahdollista, että verotusta uudistettaessa EU:n jäsenvaltioille lähetetään kyselyjä, miten asia on hoidettu kyseissä valtioissa (Haastattelu 3). Muiden jäsenmaiden käytäntöjen seuranta ei rajoitu pelkästään harmonisointeihin veroihin, vaan esimerkiksi viime aikoina yksittäisistä veroista on tarkkailtu Tanskan rasvaveroa. Suomessa on käyty hiljattain keskustelua sokeriverotuksesta ja

vähäisemmin myös rasvaverotuksesta, joten muiden maiden tilannetta on tutkittu. Muiden maiden keskusteluista pyritään löytämään erityisesti verotuksen ongelmakohdat. Suomessa on tutkittu myös muiden käytäntöjä windfall-verossa, koska Suomessa on keskusteltu sähköyhtiöiden päästökaupan kautta syntyvien voittojen verottamisesta. (Haastattelu 1.)

Jäsenmaat aiheuttavat toisilleen myös vertaispainetta, mikä ilmenee erityisen hyvin ympäristöveroissa. Jäsenmaat paitsi seuraavat toistensa uudistuksia ympäristöveroissa, niin muiden tekemät uudistukset saavat aikaan myös painetta vahvistaa omaa ympäristöverotusta. Esimerkiksi liikenne- ja energiaverotuksessa ollaan menossa kohti ympäristötietoisempaa ja vähäpäästöisempää suuntaan, mikä on omaksuttu jäsenmaissa uutta verolainsäädäntöä tehtäessä: ”jonkun sellasen veromuutoksen esittäminen, joka menis niin kun ihan päinvastaseen suuntaan, niin se on niin ku pitkälti poissuljettu jo ihmisten mielessä”. (Haastattelu 7.)

Suomi onkin ollut esimerkkinä muille maille ympäristöveroissa, erityisesti päästöperusteisessa autoverotuksessa, ja Suomi markkinoi mielellään muille verouudistuksia, joita pidetään järkevinä ja perusteltuina. Esimerkiksi vuosina 2007–2011 valtiovarainministerinä toiminut Jyrki Katainen kertoi useaan otteeseen muiden valtioiden edustajille Suomen autoverouudistuksesta ja sen hyvistä puolista ympäristön kannalta. Muita maita ei saada heti suoraan muuttamaan verotustaan, mutta ne merkitsevät Suomen sanoman kuitenkin tiedoksi. (Haastattelu 7.) On siis hyvin mahdollista, että jos jostakin jäsenvaltiosta kerrotaan, että heillä jokin veroratkaisu toimii, ratkaisu kopioidaan muiden EU-maiden lainsäädäntöön (Haastattelu 2). EU toimiikin alustana, jossa yhden jäsenmaan politiikka vaikuttaa toiseen. Kyseessä on eräänlainen sosiaalinen paine tai sosialisatio, joka perustuu siihen, että ollaan yhteydessä muihin ja opitaan, miten politiikkaa pitää ja kannattaa tehdä. Suomi voi olla joko esimerkistä oppiva tai esimerkillä muita opettava. Sosialisatioprosessi toimii siis paitsi seuraamalla muita maita ja etsimällä hyviä käytäntöjä, niin myös tekemällä konkreettisempaa yhteistyötä muiden kanssa.

5.3.2. Yhteistyö muiden jäsenvaltioiden kanssa

Toisilta oppiminen voi olla käytännönläheisempää kuin pelkästään muiden maiden käytäntöjen seuraamista ja muihin maihin vaikuttamista olemalla esimerkkinä. Oppimista voi tapahtua myös tekemällä yhteistyötä ja olemalla yhteydessä muiden kanssa.

Suomen läheisimmät yhteistyökumppanit löytyvät Pohjoismaista, kuten jo verrokkimaiden kohdalla todettiin. Pohjoismaiden kanssa on tehty yhteistyötä jo ennen EU-jäsenyyttä, mutta EU-jäsenyyden myötä yhteistyön merkitys on ehkä hieman vähentynyt (Haastattelu 5). Kuitenkin erityisesti Ruotsin kanssa yhteistyö on läheistä yhä edelleen. Ruotsille lähetetään hallituksen esityksiä ja vastaavasti Ruotsista lähetään Suomeen Ruotsin hallituksen esityksiä, jolloin voidaan katsoa, mitä toinen on tehnyt. Tietojen vaihdon varsinaisia vaikutuksia on vaikea arvioida, mutta tällainen yhteistyö muodostaa mielenkiintoisen vertailukohtan Suomen verotuksen ja veropolitiikan kehittämiseksi. (Haastattelu 3.) Tosin yksi haastateltavista arvioi, että moni Suomen verouudistuksista olisi lähtöisin Ruotsista: ”[m]ul on se käsitys, et moni niin ku tällänen Suomen niin ku verotukseen liittyvä alote on poikinu niin ku jollakin tavalla niin ku Ruotsin mallista” (Haastattelu 7). Osaltaan tähän on vaikuttanut se, että valtiovarainministerinä toimineella Kataisella oli hyvät suhteet Ruotsin valtiovarainministeriin, joka edustaa samaa ikäluokkaa ja poliittista ideologiaa. Esimerkiksi hiljattain, kun eduskunnassa käsiteltiin pankkiveroa, silloinen valtiovarainministeri Katainen totesi suoraan, että hänen mielestään Ruotsissa käytössä oleva malli on hyvä. (Haastattelu 7.) Ruotsille myös kerrotaan Suomen veromuutoksista muun muassa alkoholissa, tupakassa ja energiassa, koska naapurimaina Suomen vero- ja hintataso vaikuttavat Ruotsiin ja päinvastoin. Sekä Suomi että Ruotsi ovat korkean verotason maita, joten molemmilla on yhteinen intressi esimerkiksi matkustajatuonnin hillitsemisessä. (Haastattelu 1.) Myös tuloverotuksen puolella on pohjoismaista yhteistyötä (Haastattelu 3). Tosin haastatteluissa ei tullut esille, miten ja kuinka paljon tuloverotuksessa on pohjoismaista vaikutusta, esimerkiksi 1990-luvun alun Suomen tuloverotuksen uudistusten ja muiden Pohjoismaiden uudistusten välistä yhteyttä ei mainittu.

Yhteistyötä ei tehdä pelkästään alempien virkamiesten tasolla, vaan EU-tasolla on perustettu myös korkean tason työryhmiä, joihin valtiovarainministeriön vero-osaston osastopäällikkö osallistuu. Korkean tason työryhmissä on kyse ennen kaikkea verokoordinaatiosta eikä -harmonisoinnista. Jäsenvaltioiden edustajat keskustelevat ja saavat tietoa toisten suunnittelemissa isoimmista veromuutoksista, jotta omaa verotusta olisi mahdollista suhteuttaa uudistukseen eli koordinoida. Esimerkiksi Suomessa on ollut lähtökohtana, että kulutuksen verotusta lisättäisiin ja työn verotusta kevennettäisiin ja tätä näkemystä on tuotu esille myös korkean tason työryhmissä. Tosin viime vuosien aikana EU:ssa on ollut ylipäättään havaittavissa lievää arvonlisäverotuksen kiristymistä, mikä huomattiin veropolitiikan luvussa olleesta arvonlisäveron normaalikantojen taulukosta. Uudistusten koordinaation lisäksi korkean tason työryhmän pyrkimyksenä on myös estää haitallista verokilpailua, mikä tuli esimerkkinä ilmi jo oppimisen teoriassakin. (Haastattelu 3.) Haitallisen

verokilpailun seuranta ja estäminen eivät kuitenkaan rajoitu pelkästään EU:n tasolle, vaan niitä käsitellään myös OECD:n työryhmissä (Haastattelu 6).

Työryhmien lisäksi myös tuomioistuinasioita käsiteltäessä voi ilmetä oppimista. Käytäessä keskustelua muiden kanssa, esimerkiksi väliintulotilanteissa, saadaan erilaisia näkemyksiä, koska jokaisella on asiaan hieman erilainen painotus, mikä antaa lisäarvoa asian tarkasteluun. Myös jo annetun päätöksen tulkintaa voidaan pohtia yhdessä. Keskusteluja voidaan käydä erilaisilla kokoonpanoilla. Esimerkiksi pohjoismaisten ministeriöiden verotusta tuntevat virkamiehet voivat tavata ja keskustella monista asioista, joista yhtenä EU:n oikeuskäytäntö. EU on tällöin osa muuta keskustelua, eikä se tule esille mitenkään erityisesti. Haastateltava ilmaisikin, että ”EU on verotukseen vaikuttava seikka muiden seikkojen joukossa, niin se myös siinä keskustelussa on siellä muiden asioiden joukossa. Joskus se on erityisteemana ja joskus tosiaan vaan, et muun joukossa.” (Haastattelu 6.) Sitaatista tulee ilmi, että EU:sta on tullut verotuksen ja veropolitiikan arkipäivää, EU on yksi asia muiden joukossa. Toisaalta tämä myös ilmentää sitä, että yhteistyö ei ole sidottu pelkästään EU-jäsenyyteen, vaan myös muiden kuin EU:hun liittyvien asioiden parissa tehdään yhteistyötä.

Esille on tullut, että oppiminen on jäsenmaiden välistä. EU luo vain puitteet, joiden sisällä toisten jäsenvaltioiden veropolitiikkaa ja verotusta seurataan tai ollaan yhteydessä toisiin jäsenvaltioihin verotukseen liittyvissä asioissa. Koska oppimisella selitetään eurooppalaistumista, jossa EU-instituutioilta ei tule mitään varsinaisia sääntöjä, ovat myös EU:n ja EU-jäsenyyden vaikutukset epäsuoria.

5.3.3. Epäsuoraa vaikutusta veropolitiikkaan ja verotukseen

EU:n ja EU-jäsenyyden vaikutusten epäsuoruudesta johtuen oppimisella selittyvän veropolitiikan ja verotuksen eurooppalaistumisen arviointi on melko hankalaa. Olen määritellyt, että eurooppalaistumiseksi voidaan laskea myös jäsenmaiden keskinäisistä suhteista johtuvat muutokset. Kysymyksenalaiseksi asettuu kuitenkin, kuinka paljon näistä suhteista olisi olemassa myös ilman EU-jäsenyyttä, koska aina kahdenvälinen yhteydenpito ei liity EU:hun sinällään, vaan yhteydessä ollaan siksi, että tarvitaan tietoa tai kysytään kokemuksia. Tällainen yhteistyö toimisi todennäköisesti hyvin ilman EU:takin, koska muiden verotuskäytännöt pitäisi selvittää joka tapauksessa. (Haastattelu 5.) Onkin todennäköistä, että ainakin Pohjoismaiden kanssa yhteistyötä tehtäisiin tiiviisti myös ilman EU-jäsenyyttä. Tästä näkökulmasta Suomen veropolitiikka ei olisi

kovin eurooppalaistunutta. Lisäksi Suomessa seurataan myös muita kuin EU-maita, joskin niiden vaikutus Suomen veropolitiikkaan arvioitiin kyseenalaiseksi.

Oppimisen kautta eurooppalaistumista kuitenkin tapahtuu, mutta eurooppalaistuminen on yhteydessä enemmän veropolitiikan muotoutumiseen kuin varsinaiseen verotukseen. Varsinaisessa verotuksessa oppimisen konkreettiset vaikutukset ovat rajoittuneet lähinnä yksittäisiin verosäännöksiin eivätkä suuriin verolinjauksiin.

Sitä vastoin veropolitiikan muotoutumisessa on havaittavissa oppimisella selittyvää eurooppalaistumista. Esille tuli ennen kaikkea harjoitettuun politiikkaan liittyvä vaihtokauppa eli muiden jäsenmaiden veropolitiikkaa ja verotusta seurataan sekä hyviä käytäntöjä otetaan käyttöön ja vastaavasti itse toimitaan esimerkkinä muille hyvistä käytännöistä. Sen sijaan varsinainen koordinaatio nousi esille haastatteluissa oppimisen muotona odotettua vähemmän verrattuna sen painottumiseen eurooppalaistumisen teoriassa.

Veropolitiikan kohdalla oppimisessa korostuukin sosialisatio. Muita jäsenmaita seurataan ja omaksutaan niiden käytäntöjä ja vastaavasti pyritään saamaan muut jäsenmaat omaksuma Suomen käytäntöjä olemalla esimerkkinä. Ilman EU-jäsenyyttä Suomi ei toimisi EU-areenalla, jossa sosialisatioprosessi toimii. Todennäköisesti eurooppalaisten valtioiden veroratkaisuja seurattaisiin ilman jäsenyyttäkin, mutta tuolloin Suomeen ei vaikuttaisi EU:n yhteisöllisyys, joten varsinaisesta sosialisatioprosessista ei voitaisi puhua tai ainakin se olisi huomattavasti laimeampi kuin unionin jäsenenä. Tällöin myös toisten EU-maiden tekemiä veroratkaisuja huomioitaisiin vähemmän ja EU-maista tulevat vaikutteet olisivat heikompia.

EU-jäsenyyden vaikutukset veropolitiikkaan ja verotukseen, joita voidaan selittää oppimisella, ovat olleet siten ennen kaikkea epäsuoria. Oppimisen vaikutusten kohdalla ei kuitenkaan voida puhua suurista muutoksista, koska veropolitiikkaan ei ole aiheutunut suuria rakenteellisia muutoksia. Muiden valtioiden veropoliittisia ratkaisuja seurataan tiiviimmin kuin jos ei oltaisi EU:n jäseniä ja lisäksi ollaan mukana EU:n sosialisatioprosessissa, mutta käytännössä kovin merkittäviksi nämä epäsuoratkaan vaikutukset eivät ole nousseet. Vaikka jonkinlaisia vaikutteita on saattanut tulla muilta jäsenmailta niiden verotuskäytäntöjä seurattaessa ja yhteistyötä tehtäessä, Suomen veropolitiikka ei pohjaudu siihen, mitä muualla on tehty. EU-jäsenyydestä ei ole siis aiheutunut

merkittävää tosiasiallisen vallan valumista pois Suomesta tai oppimisesta merkittävää rajan muutosta EU:n ja Suomen vallan välillä.

Oppimisen vaikutusten täydellinen arviointi on kuitenkin mahdotonta. Niin kuin monesti on jo tullut esille, oppimiseen liittyvät ennen kaikkea EU:n epäsuorat vaikutukset, jolloin vaikutusten arviointi on vaikeaa. Lisäksi on mahdollista, että jäsenmaa päätyy tekemään erilaisia päätöksiä kuin muut, vaikka se olisi osallistunut sosialisatioprosessiin tai koordinaatioon, mikä tuli esille teoriaosuudessa oppimisen ja politiikan muuttumisen suhdetta käsiteltäessä. EU-maiden kesken ei synny läheskään aina yhteistä näkemystä tai ajattelutapaa, vaan ne päätyvät kilpailemaan keskenään.

5.4. Veropolitiikan eurooppalaistuminen sääntelykilpailulla

Sääntelykilpailua esiintyy silloin, kun eri valtiot päätyvät kilpailemaan keskenään verotuksen keveydellä. Tällöin yhden valtion keventäessä verokantoja tai huoajentaessa muuten verorasitusta myös muut valtiot tekevät samoin, koska ne haluavat pysyä kilpailukykyisinä ja houkuttaa pääomaa ja työvoimaa. Näin päädytään kilpailemaan verosääntelyn keveydellä. Tosin verokilpailu ei ole aina haitallista, vaan voi olla, että eri valtioissa vain säädellään eri asioita (Haastattelu 6).

Sääntelykilpailu kuitenkin vaikuttaa EU:ssa ja tarkastelen tässä luvussa sen vaikutuksia eri verolajeihin, erityisesti yritysverotukseen ja alkoholiverotukseen, mutta myös joihinkin muihin veroihin. Arvioin myös lopuksi sääntelykilpailun kokonaisvaikutuksia.

5.4.1. Jäsenvaltioiden sääntelykilpailu

Nyky maailmassa kansainvälinen verokilpailu on realiteetti, joka on ollut agendalla koko 2000-luvun (Haastattelu 4). Verolainsäädäntöä tehtäessä ei voida ajatella vain Suomea, vaan on katsottava myös, mitä EU-maat ja EU:n ulkopuoliset valtiot tekevät. Verokilpailua käydään siis sekä EU-maiden välillä että EU:n ulkopuolisten maiden kanssa. Asian mukaan vaihtelee, kuinka paljon muiden EU-maiden ratkaisut vaikuttavat suomalaisen päätökseen, mutta ainakin on tiedostettava, mitä muualla tapahtuu. (Haastattelu 6.) Suomen tilanne verokilpailussa on kuitenkin osittain helpompi kuin monella muulla EU-maalla, koska Suomen sijainti ei ole kovin keskeinen, vaan Suomi on jossain määrin jopa saarivaltio. Esimerkiksi korkean verotuksen maa Tanska kärsii keskeisestä sijainnistaan ja rajakaupasta. (Haastattelu 1.) Yksi haastateltavista tosin kyseenalaisti

varsinaisen verokilpailun olemassa olon Suomen kohdalla. Hänen mukaansa Suomi ei houkuttele muita maita verosuunnitteluun tai -kilpailuun ja Suomen lähialueilta tulevat haitat suomalaisen verotuksen kannalta johtuvat lähinnä siitä, että toinen osapuoli ei noudata sovittuja ratkaisuja. (Haastattelu 2.)

Joissakin verolajeissa muiden valtioiden ratkaisut vaikuttavat kuitenkin lähes väistämättä, tästä tuntuvinpana esimerkkinä yritysverotus: ”periaatteessa on jäsenvaltioilla oikeus itse määrätä verotasonsa, niin tosiasia on, että pitää katsoa vähän, mitä naa, lähinaapureissa tehdään” (Haastattelu 4). Yritysverotuksessa kilpaillaan sekä verokannoilla että verohuojennuksilla, mikä vaikuttaa myös Suomen veroratkaisuihin. Kuten jo yhteisöveron sanallisen ja numeerisen tarkastelun yhteydessä huomattiin, yhteisöverokannat ovatkin laskeneet viime vuosina havaittavasti. (Haastattelu 4, 5.)

Muiden valtioiden yhteisöverokantojen lisäksi myös niiden tekemät verohuojennukset vaikuttavat Suomeen. Mikäli muut EU-maat säätävät jonkin verohuojennuksen, on Suomella paineita säätää myös kyseinen huojennus: ”jos muut maat kaikki säätää jonkun huojennuksen, niin kyl se tuo meille hirveet paineet säätää se myös, vaikkei pidettäiskään sitä järkevänä” (Haastattelu 5). Näin tapahtui esimerkiksi käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoittojen verovapauden säätämisessä, mistä saatiin viitteitä jo veropolitiikan luvussa. Käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoitot oli säädetty verovapaiksi useimmissa EU-maissa ja Suomen suurin syy muuttaa luovutusvoitot verovapaiksi olivat juuri muut EU-maat. Verovapaus lähti liikkeelle pitkälti Alankomaista ja tuli lopulta Ruotsin kautta Suomeen. Myös Saksan päätöksellä luopua käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoittojen verotuksesta oli Suomelle huomattava merkitys. Yritykset liikkuvat maasta toiseen ja kansainväliset konsernit suunnittelevat verotustaan, joten Suomella oli paineita luopua luovutusvoittojen verotuksesta, jotta veropohja saatiin turvattua. Yritysten liikkuvuus onkin johtanut siihen, että niin EU-valtioiden kuin EU:n ulkopuolisten valtioiden verotuksen kehittymistä on seurattava. (Haastattelu 4, 5, 6.)

EU:n sisällä Suomelle tärkeitä vertailukohtia yritysverotuksessa ovat Ruotsi ja Saksa, mutta myös Viro ja jossain määrin Tanska (Haastattelu 4). Kilpailu ei kuitenkaan rajoitu pelkästään EU-maihin, vaan esimerkiksi yhteisöverokannalla kilpaillaan koko maailman kanssa. EU:n ulkopuolisten maiden kehitystä seurataan myös yleisellä tasolla ja katsotaan, miten jokin asia on hoidettu. (Haastattelu 5.)

Yritysverotuksessa on siis sääntelykilpailua, josta osa on tullut muilta EU-mailta ja osa kolmansilta mailta, aivan kuten veropolitiikan ja eurooppalaistumisen teorian pohjalta voitiin odottaa. Yritysverotus on yhteisöverokannan osalta osittain eurooppalaistunutta, mutta Viron jakamattoman voiton nollaverotus ei tullut esille haastatteluissa. Eurooppalaistumista on tapahtunut käyttöomaisuusosakkeiden luovutusvoittojen verotuksen luopumisen kohdalla, koska siinä taustalla olivat pelkästään toiset EU-maat. Kovin suurista rakenteellisista muutoksista ei kuitenkaan voida puhua, koska muutokset ovat rajoittuneet lähinnä yksittäisten verojen poistoon tai vähittäiseen verotuksen keventämiseen, missä vaikutusta on ollut myös muilla kuin EU-mailla.

Yritysverotuksen lisäksi myös alkoholi- ja tupakkaverotuksessa toisilla valtioilla on vaikutusta Suomeen. Tähän vaikuttavat naapurimaiden Viron ja Ruotsin läheisyys ja niihin suuntautuva laivaliikenne. Muilla EU-mailla on ratkaiseva merkitys siltä osin, kuinka korkeaksi verotus uskalletaan nostaa, koska heijastusvaikutukset ja fiskaaliset vaikutukset ovat Suomessa alkoholiverotuksen kohdalla merkittäviä. (Haastattelu 1, 2, 4, 7.)

Erityisesti Viron EU-jäsenyys on vaikuttanut Suomen alkoholiverotukseen. Viro liittyi EU:hun toukokuussa 2004 ja vuoden 2004 alusta lähtien Suomi ei ole saanut enää rajoittaa EU-maista tuotavan alkoholin määrää. Matkustajatuonti on ollut melko mittavaa, koska Suomessa alkoholiverotus on korkeaa ja vastaavasti Virossa alkoholiverotus on matalaa eli alkoholin hinta on alhainen. Kuten jo aiemmin on tullut ilmi tässä tutkimuksessa, vuonna 2004 alkoholin verotusta alennettiin Suomessa tuntuvasti matkustajatuonnin vuoksi. (Haastattelu 1.) Sitten Suomen alkoholiverotus on liikkunut ylös ja alas Viron mukaan, mutta vähitellen Suomi on kuitenkin nostanut alkoholiverotustaan takaisin ylöspäin (Haastattelu 1, 2).

Tosin Viron vaikutuksia Suomen alkoholiverotukseen ei voida ehkä laskea täysin EU-jäsenyyteen liittyviksi. EU:n vapaalla liikkuvuudella on merkityksensä, mutta eräs haastateltavista arvioi, että ”ehkä se [matkustajatuonti Virossa] enemmän sitte kuitenkin liittyy tavallaan siihen, että kysymys on naapurimaista”. (Haastattelu 7.) Toinen haastateltava puolestaan kyseenalaisti verokilpailun alkoholiveron osalta, jolloin voidaan puhua pikemmin korjaavista toimenpiteistä (Haastattelu 2). Arvioisin kuitenkin, että EU:lla ja ennen kaikkea Viron EU-jäsenyydellä on ollut merkitystä Suomen alkoholiverotukseen. Kyseessä ei ole välttämättä kiihkeä taistelu alhaisimmasta verokannasta tai varsinaisesta verokilpailusta, koska on ilmeistä, että Suomen alkoholipolitiikkaan kuuluu rajoittaa saatavuutta verotuksella. Jonkinasteisesta sääntelykilpailusta on kuitenkin kyse,

koska EU:ssa on avoimet sisämarkkinat, jossa tavarat, mukaan lukien alkoholi, saavat liikkua vapaasti. Näiden EU:n asettamien hierarkkisten sääntöjen sisällä jäsenmaiden keskinäiset intressit eivät aina kohtaa, jolloin päädytään kilpailuasetelmaan. Suomi ei siis ehkä käy Viron kanssa kiihkeää kilpailua alkoholiverotuksessa, mutta Viron EU-jäsenyyden myötä Suomi on ollut pakotettu tekemään myönnytyksiä tiukassa alkoholiverotuksessaan.

EU:n ulkopuolisilla valtioilla on ollut sen sijaan rajallinen vaikutus alkoholi- ja tupakkaverotukseen, koska kolmansia maita koskevat tullirajat. Tällöin esimerkiksi Venäjän osalta riittää, että tiedetään verotuksen päälinjat eikä veropolitiikkaa tarvitse huomioida sinänsä. (Haastattelu 1.)

Myös muiden verolajien kohdalla voidaan nähdä sääntelykilpailua, joskin niiden kohdalla kilpailulliset vaikutukset ovat pienempiä kuin edellä käsitellyissä verolajeissa. Arvonlisäverotuksessa verokilpailumahdollisuudet ovat vähäisemmät kuin monessa muussa verolajissa, koska verotus tapahtuu kulutusmaassa. Kuitenkin arvonlisäverotuksessa postimyynti ja matkailijamyynti muodostavat mahdollisuuden verokilpailuun, koska kuluttaja voi ostaa tavaransa mistä tahansa EU-maasta sen maan verokannalla. Tosin postimyynille on säännöksiä, joilla verokilpailua pyritään estämään. Käytännössä postimyynti ja matkailijamyynti eivät ole kuitenkaan vaikuttaneet arvonlisäveron verokantaratkaisuihin. Veropolitiikan luvussakin ilmeni, että eri EU-maiden arvonlisäveron normaalikannat ovat pysytelleet kutakuinkin samalla tasolla viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana, joten voidaan todeta, että käytännössä verokilpailua ei ole. Toisaalta Tanskan ja Ruotsin 25 prosentin normaaliverokannat muodostavat eräänlaisen haamurajan, jonka ylittämiseen on kynnyks. (Haastattelu 3.)

Valmisteverotuksen kohdalla esimerkiksi energiaverotuksessa on jonkinasteista sääntelykilpailua, koska energiaintensiivinen teollisuus voi siirtää tuotantoaan muualle, jos Suomessa kiristetään energiaverotusta tai vastaavasti muut maat alentavat energiaverotustaan tuntuvasti. (Haastattelu 1.) Lisäksi veropolitiikan luvussa mainittiin, että EU:hun liityttäessä jouduttiin luopumaan monista kansallisista valmisteveroista, koska avoimilla markkinoilla kansallisilla valmisteveroilla olisi ollut negatiivisia vaikutuksia. Haastatteluissa ei kuitenkaan paljastunut tällaista verokilpailua valmisteverotuksessa. On mahdollista, että kansallisista valmisteveroista luopumisella oli jonkinlaisia sääntelykilpailun piirteitä, mutta todennäköisesti sääntelykilpailun vaikutukset olivat verrattain pieniä, koska missään haastattelussa tällaista näkökulmaa ei esiintynyt.

Myös EU:n muut kuin verotukseen liittyvät säännökset heijastuvat verotukseen. Esimerkiksi työvoiman liikkuvuuteen vaikuttaneet rajoitukset poistuivat hiljattain Saksan ja Puolan väliltä. (Haastattelu 4.) Tällöin on mahdollista, että vapaa liikkuvuus voi luoda jonkinlaista kilpailua esimerkiksi työvoimasta, jolloin keveällä verotuksella voidaan yrittää houkuttaa osaavaa työvoimaa. Veropolitiikan luvussa todettiin, että Suomessa ansiotulon ylimpien marginaaliverojen alentaminen 2000-luvulla olisi ollut yhteydessä paitsi kotimaan politiikan työllisyystavoitteisiin niin myös osittain kansainväliseen verokilpailuun osaavan työvoiman houkuttelussa. Haastatteluissa en saanut valitettavasti vastausta siihen, käydäänkö ansiotuloverotuksen osalta verokilpailua vai ei, koska en haastatellut varsinaista henkilötuloverotuksen asiantuntijaa. Varmaa on, että kotimainen politiikka on vaikuttanut ansiotuloverotuksen keventymiseen, koska esimerkiksi 2000-luvun hallitusohjelmissa verotukselle on linjattu työllisyyspoliittisia tavoitteita. Sitä vastoin kansainvälisen verokilpailun osuudesta ei voida sanoa mitään kovinkaan kestävästä, koska haastatteluissa asia ei tullut esille. Verokilpailulla on saattanut olla jonkinlaista vaikutusta ansiotuloveron ylimpiin veroasteisiin, koska ansiotuloverotuksen houkuttelevuusnäkökulma on mainittu esimerkiksi veropolitiikan luvussakin käsitellyssä verotuksen kehittämistä pohtineen työryhmän loppuraportissa ja veropolitiikan luvun eniten ansaitsevien palkansaajien tuloveroasteita käsittelevästä taulukosta huomattiin, että monissa EU-maissa veroasteet ovat laskeneet tuntuvasti. EU-maiden välisellä verokilpailulla on siis saattanut olla oma osuutensa ylimpien veroasteiden ja marginaaliveroasteiden keventymiseen, mutta vaikutus on ollut tuskin kovin suuri, koska Suomessa syynä on ollut ennen kaikkea kotimaan politiikka.

Myöskään pääomatuloverotuksen kohdalla verokilpailusta ei ollut osoitusta haastatteluissa, mikä saattaa johtua osittain siitä, että en haastatellut henkilötuloverotuksen asiantuntijaa. Aivan kuten ansiotuloverotuksen kohdalla, myös pääomatuloverotuksen osalta on hankalaa arvioida, onko verokilpailulla ollut vaikutusta pääomatuloverotukseen vai ei. Jonkinlaista kilpailua on saattanut olla, koska 1990-luvun verouudistuksen yhtenä tavoitteena oli kansainvälisen kilpailukykyyn parantaminen ja 2000-luvulla useat EU-maat ovat keventäneet tuntuvasti pääomatuloverotustaan. Kuitenkin tällä hetkellä Suomessa on suuntauksena pääomatuloverotuksen kiristäminen, joten ainakaan juuri nyt verokilpailussa ei olla mukana.

EU:sta tai pikemminkin EU-jäsenyydestä on siis aiheutunut verokilpailua, johon myös Suomi on joutunut ottamaan osaa. Joissakin verolajeissa, kuten yritysverotuksessa ja alkoholiverotuksessa

kilpailuasetelma on ollut ilmeinen, mutta muissa verolajeissa kyseenalaisempi. Sääntelykilpailu ei ole rajoittunut pelkästään EU-maiden välille, vaan kilpailua on käyty myös muiden valtioiden kanssa, mutta on kuitenkin selkeää, että Suomeen vaikuttanut sääntelykilpailu on ollut paljolti EU-maiden välistä.

5.4.2. Tosiasiallista vaikutusta veropolitiikkaan ja verotukseen

Kun tarkastellaan sääntelykilpailun vaikutuksia, huomataan niiden ulottuvan sekä varsinaiseen verotukseen että veropolitiikan muotoutumiseen. Erityisesti yritysverotuksessa ja alkoholiverotuksessa suomalaisen verotukseen ovat vaikuttaneet toisten EU-maiden tekemät veroratkaisut. EU-jäsenyys on vaikuttanut myös veropolitiikan muotoutumiseen, koska esimerkiksi edellä mainituissa veroissa on ollut käytännössä pakko huomioida, mitä muut EU-maat tekevät, koska avoimien sisämarkkinoiden myötä EU:ssa vallitsee vapaa liikkuvuus. Tällöin Suomi ei ole täysin vapaa päättämään itse omasta verotuksestaan.

Käytännössä EU on siis rajannut ja vaikuttanut tosiasiallisesti Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen. Vaikutukset eivät ole olleet sinällään suoraan EU:sta tulevia, vaan ne ovat aiheutuneet pikemminkin EU-jäsenyydestä eli EU-maista tulevaa sääntelykilpailua voidaan pitää ikään kuin EU-jäsenyyden sivutuotteena. EU-jäsenyydestä johtuen Suomessa on ollut pakko huomioida, millaisia veroratkaisuja muissa jäsenmaissa tehdään. Vaikka sääntelykilpailusta ei olekaan aiheutunut varsinaisia rakenteellisia muutoksia suomalaisen verotukseen, ovat sääntelykilpailun vaikutukset olleet kuitenkin yritysverotuksen ja alkoholiverotuksen osalta melko tuntuvia, koska esimerkiksi verokantoja on jouduttu tarkistamaan muiden valtioiden mukaan. Sääntelykilpailulla on siis ollut jonkinasteista vaikutusta EU:n ja Suomen vallan rajaan veropolitiikassa ja verotuksessa.

Sääntelykilpailun vaikutuksia arvioitaessa tai ylipäätään EU-jäsenyyden vaikutuksia Suomen verotukseen ja veropolitiikkaan arvioitaessa on kuitenkin huomioitava, että vaikutussuhteet ovat monimutkaisia. Vaikutuksia arvioitaessa erityisesti sääntelykilpailussa korostuu myös EU:n ulkopuolisten valtioiden vaikutus. Eräs haastateltavista otti esille oleellisen seikan eurooppalaistumisen tutkimisen ongelmallisuudesta.

[...] EU:hun vaikuttaa ulkopuoliset. Eli, eli tietyl tavalla niin ku se, mitä EU ehdottaa, niin siihen asiaan on jo voinu vaikuttaa joku ulkopuolinen. Eli, eli ne ei oo niin ku, nekään ei oo puhtaasti kaikki mitään EU-lähtösiä asioita, että, et se on vähän näin. Et

se on vaan kyse, et missä vaatteissa ne liikkuu, et onks niillä EU-vaatteet päällä vai onks niillä jonkun muut vaatteet päällä. (Haastattelu 6.)

Esimerkiksi sääntelykilpailun kohdalla on jossain määrin hankala arvioida, mihin EU:lta tai toisilta EU-mailta tuleva kilpailupaine lopullisesti perustuu. Sääntelykilpailussa paine tulee Suomelle sekä toisilta EU-mailta että globaaleista ilmiöistä, mutta onko muiden EU-maiden sääntelyn keventämisen taustalla puolestaan EU:n ulkopuoliset maat vai ovatko uudistukset lähtöisin puhtaasti kyseisistä EU-maista? Tyhjentävää vastausta lienee mahdoton antaa, mutta Suomen kannalta oleellista on, olisivatko EU-maista johtuneet muutokset tapahtuneet myös ilman EU-jäsenyyttä. Jos eivät, niin silloin muutokset liittyvät juuri EU-jäsenyyteen eli kyseessä on eurooppalaistuminen. Todennäköisesti ainakin osa sääntelykilpailun EU:sta tai EU-maista johtuvista muutoksista olisi jäänyt toteutumatta ilman Suomen EU-jäsenyyttä, koska sisämarkkinoiden vaikutukset olisivat olleet tuolloin vähäisempiä. Avoimista sisämarkkinoista aiheutuu, että henkilöt, tavarat, palvelut ja pääomat liikkuvat vapaasti maasta toiseen, jolloin myös muiden EU-maiden veroratkaisuihin joudutaan reagoimaan nopeasti. On tietysti mahdollista, että ne muiden EU-maiden kautta tulleet vaikutukset, jotka eivät ole lähtöisin EU-maasta itsestään, olisivat tulleet Suomen veropolitiikkaan myös ilman EU-jäsenyyttä, mutta todennäköisesti kyseiset vaikutukset olisivat tulleet viiveellä tai laimeampina, koska sisämarkkinoiden kautta tulevaa painetta ei olisi ollut.

Eurooppalaistumisen arviointi ei ole siis helppoa tai yksiselitteistä. Suomen veropolitiikan tapahtumiin ja ratkaisuihin ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat EU:n lisäksi monet muutkin tahot ja seikat: EU:n ulkopuoliset valtiot, Pohjoismaat ja ennen kaikkea myös sisäpolitiikka ja kansalliset tavoitteet, jotka pyritään saavuttamaan erilaisilla veropoliittisilla ratkaisuilla ja uudistuksilla. Selvää on, että EU-jäsenyydellä on ollut oma vaikutuksensa Suomen verotukseen ja osittain myös veropolitiikkaan ja sen muotoutumiseen, mutta vaikutukset ovat olleet kuitenkin kohtuullisen pieniä ja veropolitiikan linjaukset selittyvät suurimmaksi osaksi muuten kuin EU-jäsenyydellä. Tarkastelen veropolitiikan eurooppalaistumista kokonaisvaltaisemmin seuraavassa ja viimeisessä luvussa eli tutkimuksen johtopäätöksissä.

6. Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa olen pyrkinyt selvittämään Suomen veropolitiikan eurooppalaistumista eli toisin sanoen EU:n ja EU-jäsenyyden vaikutuksia verotukseen ja veropolitiikkaan. Jaoin tutkimusongelman tarkastelun useampaan osaan. Tarkastelin paitsi EU:n aiheuttamia muutoksia varsinaiseen verotukseen niin myös sitä, miten EU on vaikuttanut politiikan muodostamisprosessiin, millaisia reunaehdoja EU-jäsenyydestä on aiheutunut veropolitiikan muodostamiselle. Tutkin laajemmin ymmärrettynä sitä, miten EU on vaikuttanut Suomen tosiasialliseen valtaan veropolitiikassa ja verotuksessa.

Lähestyin tutkimusongelmaa eurooppalaistumisen teorian avulla. Eurooppalaistumisen teoriasta hyödynsin erityisesti kolmea eri selitysmallia eli yhteensopivuuden, oppimisen ja sääntelykilpailun malleja, joilla pyritään selittämään, miksi eurooppalaistumista tapahtuu. Tutkimuksen aineistona olleiden haastattelujen analysointi perustui pitkälti näihin malleihin. Eurooppalaistumisprosessin ymmärtämiseksi tarkastelin myös lyhyesti, miten EU-tasolta kansalliselle tasolle tuleviin seurauksiin pysytään vaikuttamaan. En kuitenkaan analysoinut kovin syvällisesti, kuinka Suomi on pystynyt vaikuttamaan EU-tasolla, koska tämän tutkimuksen pääpaino oli eurooppalaistumisen tutkimisessa.

Aineiston analyysissa peilasin haastatteluissa esiin tulleita asioita veropolitiikan luvussa esitettyihin seikkoihin verotuksen kehityksestä. Haastattelujen ja aiemman tiedon vertailun tarkoituksena oli fakta-analyysin periaatteiden mukaisesti varmistaa kestävien faktojen saaminen veropolitiikan eurooppalaistumisesta. Vaikka tekemieni haastattelujen määrä oli melko pieni, tausta-aineiston hyödyntäminen mahdollisti faktojen todentamisen.

Aineiston analyysin perusteella voidaan todeta, että EU:lla on ollut vaikutusta sekä varsinaiseen verotukseen että veropolitiikan muotoutumiseen. Vaikutukset eivät ole olleet kovin mullistavia, mutta jonkinasteista eurooppalaistumista on tapahtunut molempien osalta. Suomen veropolitiikka on siis eurooppalaistunut jossain määrin. Suuria muutoksia EU-jäsenyys ei ole tuonut verotuksen ja veropolitiikan kokonaiskuvaan, mutta pienempiä muutoksia EU-säädöksistä, EU-tasolla toimimisesta ja EU-maiden välisestä kanssakäymisestä on aiheutunut.

Yksittäisten verolajien eurooppalaistumista tarkasteltaessa huomataan, että eurooppalaistumisen arviointi on monin osin melko haasteellista eurooppalaistumisen tutkimiseen liittyvien ongelmakohtien vuoksi. Voidaan kuitenkin yrittää arvioida, mistä muutos pääsääntöisesti johtuu. Ansio- ja pääomatuloverotuksen osalta aineisto jäi osittain puutteelliseksi, koska en saanut haastateltavaksi henkilötuloverotuksen asiantuntijaa. Ansio- ja pääomatuloverotuksen kohdalla eurooppalaistumisen voidaan kuitenkin arvella olleen melko vähäistä. Ansiotuloverotuksessa ei ole säädetty direktiivejä ja pääomatuloverotuksenkin kohdalla vain kaksi, joiden vuoksi Suomen verolainsäädäntöä ei ole jouduttu juuri muuttamaan. Tuloverotuksen kohdalla vaikuttaa kuitenkin myös EU:n perussopimus, josta on tullut tiettyjä reunaehtoja verotukselle, muun muassa yhdenvertaisuuden periaatteen muodossa. Sen sijaan osittain epäselväksi jäi, onko sääntelykilpailulla ollut vaikutusta ansiotuloverotuksen ylimpien veroasteiden ja marginaaliveroasteiden alenemiseen sekä pääomatuloverotuksen keventymiseen. Varmana voidaan sanoa, että suurimpana syynä keventymiseen on ollut kotimaan politiikka. Ansio- ja pääomatuloverotuksessa EU:n vaikutukset ovat olleet siis hyvin vähäisiä.

Yritysverotuksessa EU:n vaikutukset ovat olleet puolestaan hieman suurempia. Yritysverotuksessa on annettu kolme direktiiviä, joskaan niiden vaikutukset eivät ole olleet erityisen suuria. Myöskään perussopimuksen toteuttamisesta aiheutuneet vaikutukset tai rajoitukset eivät ole olleet kovin suuria. Yritysverotuksessa EU:n vaikutukset ovat tulleet ennen kaikkea EU-tuomioistuimen ratkaisujen kautta, joita on annettu muutamia ja joista osa on johtanut hieman suurempiinkin muutoksiin, esimerkkinä yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä luopuminen. Toinen tapa, jolla EU-jäsenyys on vaikuttanut merkittävästi yritysverotukseen, on ollut EU-maiden välinen verokilpailu. Kilpailu käsittää sekä yhteisöverokannan alhaisuudella kilpailun että verohuojennuksilla kilpailun. On kuitenkin huomattava, että verokilpailu ei ole rajoittunut pelkästään EU-maiden välille varsinkaan yhteisöverokannan osalta, vaan verokilpailua on käyty myös muiden maiden kanssa. Paikoitellen EU-jäsenyyden vaikutukset yritysverotukseen ovat olleet siis melko merkittäviäkin, koska verokilpailuun on jouduttu osallistumaan. Kokonaisuudessaan EU:n varsinaiset vaikutukset ovat jääneet kuitenkin kohtuullisen pieniksi, koska yritysverotuksen suuria linjoja ei ole Suomessa muutettu EU-jäsenyydestä johtuen.

Välillisessä verotuksessa eli arvonlisäverotuksessa ja harmonisoidussa valmisteverotuksessa EU:n vaikutukset ovat olleet kaikkein näkyvimpiä ja myös suurimpia. Niiden molempien kohdalla EU asettaa verotuksen raamit, muun muassa minimiverokannat ja -tasot, joiden sisällä on toimittava.

Arvonlisäverotuksen kohdalla EU-jäsenyyden ei voida katsoa kuitenkaan aiheuttaneen suurta rakenteellista muutosta, koska Suomen siirtyminen liikevaihtoverojärjestelmästä arvonlisäverojärjestelmään ei ollut täysin laskettavissa EU:n aiheuttamaksi, joskin EU:lla oli mahdollisesti asiaan vaikutusta. EU:n vaikutukset arvonlisäverotukseen ovat kuitenkin yhä ajankohtaisia, koska direktiivin muutoksia tehdään ja unionin tuomioistuimessa ratkaistaan arvonlisäverotukseen liittyviä asioita, mutta näitä vaikutuksia voidaan pitää pieninä, koska niillä säädetään yksityiskohdista arvonlisäverojärjestelmän sisällä. Arvonlisäverojärjestelmän sisällä Suomi on voinut toimia melko vapaasti, esimerkiksi muiden valtioiden arvonlisäverotuspäätökset eivät ole vaikuttaneet Suomeen.

Valmisteverotuksessa EU:n vaikutukset ovat olleet hieman ristiriitaisia. Sinällään EU on rajoittanut vain vähän Suomen mahdollisuuksia verottaa valmisteverotuksen alaisuuteen kuuluvia tuotteita, koska Suomen verotasot ovat olleet pääsääntöisesti huomattavasti EU:n minimiverotasojen yläpuolella. Toisaalta veropolitiikan luvussa tuli esille, että Suomessa olisi luovuttu EU-jäsenyyden seurauksena joistakin valmisteveroista, mutta haastatteluissa asia ei tullut esille. EU:hun liittymisen jälkeen EU:lla on ollut vaikutusta erityisesti alkoholiverotuksessa ja varsinkin Viron EU-jäsenyydellä on ollut huomattavaa vaikutusta, koska Suomelle on tullut paineita keventää alkoholiverotustaan, kun naapurimaiden alkoholiverotus on alhainen.

EU:lla on ollut siis selvää vaikutusta välilliseen verotukseen, koska välillisen verotuksen rajat asetetaan EU-tasolla. Näiden rajojen sisällä Suomella on toimintavapautta, mutta sekin saattaa olla osittain rajattua, muun muassa tuomioistuinratkaisuilla täsmennetään rajoja. Lisäksi valmisteverotuksen kohdalla, erityisesti alkoholiverotuksessa, vaikuttaa osittain myös EU-maiden välinen verokilpailu.

Varsinaista veropolitiikan eurooppalaistumista on tapahtunut useiden eri prosessien kautta ja sitä pystytään selittämään eri selitysmalleilla, jotka kertovat sekä EU:n suorista että epäsuorista vaikutuksista Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen. EU on vaikuttanut suoraan Suomen toimivaltaan verotuksessa ja näitä muutoksia pystytään selittämään ennen kaikkea yhteensopivuuden mallilla. EU:n verotukseen liittyvät säädökset ovat vaikuttaneet Suomen mahdollisuuksiin päättää itse omasta veropolitiikasta ja verotuksesta, koska EU-tasolta tulevat säädökset on pakko toteuttaa kansallisella tasolla. On kuitenkin huomattava, että verotus kuuluu yhä

edelleen pitkälti kansallisvaltioiden toimivaltaan ja verotus halutaan pitää pääsääntöisesti kansallisvaltion kompetenssissa.

EU:sta ja EU-jäsenyydestä on aiheutunut myös EU:n toimivallan ulkopuolisia, epäsuoria vaikutuksia, joilla on ollut tosiasiallista vaikutusta Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen. Tällaisia vaikutuksia pystytään selittämään erityisesti oppimisen ja sääntelykilpailun malleilla. Oppimisen kautta selittyvän eurooppalaistumisen vaikutukset ovat olleet epäsuoria ja melko vähäisiä. Suomessa seurataan, millaista veropolitiikka muissa EU-maissa harjoitetaan, millaisia verotusratkaisuja on tehty ja ollaan yhteydessä muihin jäsenmaihin, mutta kovin konkreettisia muutoksia tästä ei ole seurannut. Vaikka sosialisatiossa ollaan mukana ja opitaan, mikä on hyvää politiikka ja mikä huonoa, eurooppalaistuminen on rajoittunut lähinnä intensiivisempään muiden valtioiden käytäntöjen tarkkailuun ja yhteydenpitoon kuin jos Suomi ei olisi EU:n jäsen. Tällöin EU-maista tulevat veropoliittiset vaikutteet ovat saattaneet tulla Suomeen voimakkaampina. Myös sääntelykilpailun kautta selittyvä eurooppalaistuminen on rajannut Suomen veropolitiikkaa ja verotusta. Sinällään EU ei luo kuin avoimet sisämarkkinat, mutta EU-jäsenyyden vaikutukset ulottuvat Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen. Verokilpailu on rajoittanut Suomen mahdollisuuksia päättää täysin itsenäisesti veropolitiikasta ja verotuksesta, koska käytännössä on ollut pakko huomioida, mitä muissa jäsenmaissa tai EU:n ulkopuolisissa valtioissa on tehty verotuksen kohdalla. Tosin sääntelykilpailun vaikutukset eurooppalaistumiseen ovat olleet rajalliset, koska sääntelykilpailu ulottuu myös Euroopan ulkopuolisiin valtioihin.

Toisin sanoen EU ja EU-jäsenyys ovat vaikuttaneet Suomen veropolitiikan muotoutumiseen ja Suomi ei ole täysin EU-tasosta riippumaton, kun veropolitiikkaa muodostetaan. EU ja EU-jäsenyys vaikuttavat siihen, millaisia reunaehdoja veropolitiikan muodostamiselle on olemassa, mitä veropolitiikkaa tehtäessä tulee huomioida: EU:sta tulee erilaisia säädöksiä, EU-maat ovat kanssakäymisessä toistensa kanssa ja EU-maiden välillä on verokilpailua. Kuten äsken tuli esille, nämä reunaehdot voivat olla joko suoraan Suomen veropolitiikkaan ja verotukseen vaikuttavia tai niihin epäsuorasti vaikuttavia. EU-jäsenyys on vaikuttanut veropolitiikan muodostamisprosessiin myös siten, että Suomi joutuu itse toimimaan EU-tasolla. EU-tasolla on oltava aktiivinen, koska myös EU-tasolla päätetään verotuksesta ja nämä EU-tasolla päätetyt säädökset on laitettava täytäntöön Suomessa. EU-tasolla toimimalla vaikutetaan siten myös Suomen verotukseen.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että Suomen veropolitiikka on eurooppalaistunut jossain määrin. Kovin suuresta eurooppalaistumisesta ei ole kuitenkaan kyse, koska suuria rakenteellisia muutoksia EU-jäsenyydestä ei ole aiheutunut. Ennen kaikkea, veropolitiikkaa tehdään yhä edelleen kansallisista lähtökohdista ja kansallisen politiikan vaikutuksen alaisena ja kansalliset tavoitteet muodostavat veropolitiikan perustan. Suomessa onkin koettu, että EU on vaikuttanut Suomen veropolitiikkaan ja sen toimintavapauteen jopa odotettua vähemmän ja veropolitiikkaa voidaan tehdä melko vapaasti EU:sta riippumatta.

Verotuksen ja veropolitiikan kohdalla toimintavapaus onkin yhä edelleen pitkälti kansallisvaltioilla itsellään ja EU:n ja kansallisvaltion tosiasiallinen raja verotuksen ja veropolitiikan osalta asettuu siis pitkälti siihen, missä virallinenkin raja kulkee. EU:n toimivalta on määritelty perussopimuksessa, direktiiveillä annetaan lainsäädäntöohjeita kansallisille parlamenteille ja näillä asetetaan EU:n toimivalta. Toisinaan epäselviäkin tilanteita voi tulla, koska perussopimus on luonteeltaan hyvin yleinen ja joskus direktiivien toimeenpanossa voi esiintyä erilaisia tulkintoja itse direktiivistä. Tällöin EU-tuomioistuimen ratkaisuilla on suuri merkitys. Epäselvien toimivallan rajojen yhteydessä komissio voi pyrkiä kasvattamaan valtaansa. Aineiston analyysin perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että varsinaisesti EU ei pyri ulottamaan tai lisäämään valtaansa sellaisille veropolitiikan alueille, joilla sillä ei ole valtaa, mutta käytännössä näin saattaa käydä. Epäselvissä rajankäyntitilanteissa tapausta saatetaan tulkita niin, että EU:n valta lisääntyy. Lisäksi EU kehittyy ja muuttuu koko ajan, jolloin jäsenvaltiot saattavat luovuttaa vapaaehtoisesti ja täysin tietoisesti lisää valtaa EU:lle. Kaiken kaikkiaan voidaan kuitenkin todeta, että EU:n toimivalta pysyy hyvin sille rajatulla alueella.

Myöskään epäsuorista vaikutuksista ei aiheudu juuri seurauksia, joiden vuoksi EU:n ja kansallisvaltion tosiasiallinen raja veropolitiikassa ja verotuksessa poikkeaisi merkittävästi virallisesta rajasta. Suomen veropolitiikka ei pohjaudu muiden jäsenmaiden verotukseen, vaan veropolitiikkaa tehdään kansallisista lähtökohdista. On tosin huomioitava, että aivan täysin EU:n ja kansallisvaltion virallinen ja tosiasiallinen raja verotuksen osalta ei kohtaa. Suomessa huomioidaan, mitä muissa EU-maissa tehdään verotuksen osalta ja erityisesti EU-maiden välinen verokilpailu on realiteetti.

EU ei ole siis kaventanut merkittävästi Suomen muodollista tai tosiasiallista valtaa veropolitiikassa ja verotuksessa. Verotuksen kohdalla merkittävä eurooppalaistuminen on jopa epätodennäköistä,

koska veropolitiikalla on suuria vaikutuksia myös muihin politiikan sektoreihin ja koko yhteiskuntaan, joten verotus halutaan säilyttää kansallisvaltion toimivallassa. Todennäköisesti siis tulevaisuudessakin veropolitiikka säilyy hyvin pitkälti kansallisvaltion vallassa, niin muodollisesti kuin tosiasiallisesti, koska verotusvalta on olennainen osa kansallista suvereniteettia.

Tutkimuksen tulokset auttavat ymmärtämään, missä veropolitiikasta päätetään ja mitkä seikat vaikuttavat veropolitiikkaan yhä monimutkaisemmassa maailmassa, varsinkin, kun EU:n vaikutuksia Suomen veropolitiikkaan on tutkittu aiemmin hyvin vähän. Tosin täydellistä arviota veropolitiikan eurooppalaistumisesta on mahdoton antaa, koska kuten monesti tutkimuksen aikana tuli esille, eurooppalaistuminen on monimutkainen ilmiö ja veropolitiikkaan vaikuttavat EU:n lisäksi monet muut globaalit ja kansalliset ilmiöt. Lisäksi veropolitiikka on erittäin laaja politiikan sektori, mikä asetti rajoja tarkastelun laajuudelle.

Tämä tutkimus ei pysty myöskään antamaan täydellistä kuvaa kaikista EU:n ja Suomen veropolitiikkaan ja sen päätöksentekoon liittyvistä yhteyksistä. Esimerkiksi erilaisilla suomalaisilla ja ulkomaalaisilla etujärjestöillä on myös vaikutusta veropolitiikan muodostamiseen ja ne vaikuttavat sekä kansallisella tasolla että EU-tasolla. Tässä tutkimuksessa keskityttiin pelkästään virallisiin toimijoihin työn pituuden rajoituksista johtuen, mutta myös epävirallisten toimijoiden huomioiminen olisi tarpeellista, jos EU-tason ja kansallisen tason yhteyttä halutaan ymmärtää syvällisesti. En myöskään analysoinut perusteellisesti, miten Suomi on onnistunut vaikuttamaan EU-tasolla, koska tämän tutkimuksen tarkoituksena oli ymmärtää eurooppalaistumista. Jotta saataisiin täydellinen kuva EU:n ja Suomen suhteesta veropolitiikassa, vaadittaisiin tarkempaa analyysia Suomen toiminnasta EU-tasolla ja EU:n päätöksentekoprosessissa. Tällä tutkimuksella pystyttiin kuitenkin vastaamaan veropolitiikan eurooppalaistumiseen liittyviin kysymyksiin.

Tutkimustulokset koskevat tietenkin vain veropolitiikkaa, mutta samansuuntaisia tuloksia EU:n vaikutuksista sekä EU:n ja kansallisvaltion vallan rajasta voidaan olettaa ilmenevän myös muilla politiikan alueilla, jotka koetaan herkiksi politiikan alueiksi ja joilla toimivalta on pelkästään tai lähes yksinomaan kansallisvaltiolla, kuten budjettipolitiikassa. EU:n vaikutuksia onkin syytä tarkastella myös niillä politiikan alueilla, joilla EU:lla ei ole toimivaltaa, jos EU-jäsenyyden tosiasialliset vaikutukset halutaan selvittää ja siten päästä arvioimaan, mitä hyötyä tai haittaa EU:sta on Suomelle. Tällainen tarkastelu auttaa myös hahmottamaan, mihin tahoihin pitää olla yhteydessä, jos muodostettavaan politiikkaan halutaan vaikuttaa.

EU:n ja kansallisvaltion tulevaisuuden tosiasiallisen rajan määrittely ei ole helppoa, koska EU ja Euroopan integraatio ovat jatkuvassa muutostilassa. Tämänhetkisen rajan määrittäminen ja miten kyseiseen rajalinjaan on päädytty, on kuitenkin hyödyllistä, koska siten voidaan yrittää ennakoida myös tulevaa. Rajalinjan määrittely auttaa myös ymmärtämään EU-instituutioiden ja EU-jäsenmaiden tosiasiallista suhdetta eikä vain virallista suhdetta. Tällöin voidaan päästä selville EU:n todellisista vaikutuksista, mikä auttaa myös keskustelussa, miten ja mihin suuntaan EU:ta pitäisi kehittää.

Lähteet

Primääriaineisto

Haastattelu 1. Valmisteverotusyksikkö, vero-osasto, valtiovarainministeriö. Haastattelu valtiovarainministeriössä 29.3.2011.

Haastattelu 2. Suomen pysyvä edustusto Euroopan unionissa. Puhelinhaastattelu 18.4.2011.

Haastattelu 3. Arvonlisäverotusyksikkö, vero-osasto, valtiovarainministeriö. Haastattelu valtiovarainministeriössä 28.4.2011.

Haastattelu 4. Valtiovarainvaliokunta, eduskunta. Haastattelu eduskunnassa 2.5.2011.

Haastattelu 5. Elinkeinoverotusyksikkö, vero-osasto, valtiovarainministeriö. Haastattelu valtiovarainministeriössä 11.5.2011.

Haastattelu 6. Kansainvälisen verotuksen yksikkö, vero-osasto, valtiovarainministeriö. Haastattelu valtiovarainministeriössä 17.5.2011.

Haastattelu 7. Kansainvälisten asioiden sihteeristö, valtiovarainministeriö. Haastattelu valtiovarainministeriössä 27.5.2011.

Haastattelu 8. EU-tuomioistuinasioden yksikkö, oikeuspalvelu, ulkoasiainministeriö. Haastattelu ulkoasiainministeriössä 1.7.2011.

Sekundääriaineisto

Alastalo, Marja & Maria Åkerman (2010), Asiantuntijahaastattelun analyysi: Faktojen jäljillä. Teoksessa Ruusu vuori, Johanna & Pirjo Nikander & Matti Hyvärinen (toim.), *Haastattelun analyysi*, ss. 372–392. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, Pertti (1999), *Laadullinen tutkimus*. 3. uudistettu painos. Tampere: Vastapaino.

Andersson, Edward (2009), ”EU:n komission viimeaikaiset yritysverotuksen yhtenäistämisyrittäykset”, *Verotus* 59 (4): 344–354.

Arvela, Lasse (2000), ”EU:n vaikutus Suomen verotukseen”, *Verotus* 50 (5): 474–481.

Bulmer, Simon & Christian Lequesne (toim.) (2005), *The Member States of the European Union*. The New European Union Series. Oxford: Oxford University Press.

Bulmer, Simon J. & Claudio M. Radaelli (2005), The Europeanization of National Policy. Teoksessa Bulmer, Simon & Christian Lequesne (toim.), *The Member States of the European Union*, ss. 338–359. The New European Union Series. Oxford: Oxford University Press.

Börzel, Tanja A. (2005), Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States. Teoksessa Bulmer, Simon & Christian Lequesne (toim.), *The Member States of the European Union*, ss. 45–69. The New European Union Series. Oxford: Oxford University Press.

Börzel, Tanja A. & Thomas Risse (2003), Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. Teoksessa Featherstone, Kevin & Claudio M. Radaelli (toim.), *The Politics of Europeanization*, ss. 57–80. Oxford: Oxford University Press.

Dyson, Kenneth (2008), Economic Policy. Teoksessa Graziano, Paolo & Maarten P. Vink (toim.), *Europeanization. New Research Agendas*, ss. 281–294. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Eskola, Jari (2007), Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola, Juhani & Raine Valli (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*, ss. 159–183. 2. korjattu ja täydennetty painos. Jyväskylä: PS-kustannus.

Eskola, Jari & Juha Suoranta (1998), *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.

Eskola, Jari & Jaana Vastamäki (2007), Teemahaastattelu: Opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola, Juhani & Raine Valli (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistokeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle*, ss. 25–43. 2. korjattu ja täydennetty painos. Jyväskylä: PS-kustannus.

Euroopan komissio (2000), *Veropolitiikka Euroopan unionissa*. Muuttuva Eurooppa. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto. Euroopan unionin virallinen lehti C 115, 9.5.2008.

Euroopan yhteisöjen komissio (2001), *Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle. Euroopan unionin veropolitiikan ensisijaisista tavoitteista tulevina vuosina*. KOM (2001) 260 lopullinen. Bryssel.

Euroopan yhteisöjen komissio (2006), *Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle. Jäsenmaiden välittömän verotuksen järjestelmien koordinointi sisämarkkinoilla*. KOM (2006) 823 lopullinen. Bryssel.

Europa – Euroopan unionin portaali (2008), *Pääoman hankinnasta suoritettavat välilliset verot (uudelleenlaadittu direktiivi)*. Saatavissa <http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/125098_fi.htm>, muutettu 24.4.2008.

Europa – Euroopan unionin portaali (2010a), *Verotus*. Saatavissa <http://europa.eu/pol/tax/index_fi.htm>, muutettu 29.7.2010.

Europa – Euroopan unionin portaali (2010b), *Yhteinen arvonlisäverojärjestelmä (ns. arvonlisäverodirektiivi)*. Saatavissa <http://europa.eu/legislation_summaries/taxation/131057_fi.htm>, muutettu 27.5.2010.

European Commission (2010), *EU Tax Policy Strategy*. Saatavissa <http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/tax_policy/index_en.htm>, muutettu 12.11.2010.

European Commission/Taxation and Customs Union (2011a), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. 2011 edition. Economy and finance. Statistical books. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission/Taxation and Customs Union (2011b), *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union*. Brussels.

Featherstone, Kevin (2003), Introduction: In the Name of 'Europe'. Teoksessa Featherstone, Kevin & Claudio M. Radaelli (toim.), *The Politics of Europeanization*, ss. 3–26. Oxford: Oxford University Press.

Featherstone, Kevin & Claudio M. Radaelli (toim.) (2003), *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Grau, Amparo & Pedro M. Herrera (2003), "The link between tax coordination and tax harmonization: limits and alternatives", *EC Tax Review* 12 (1): 28–36.

Graziano, Paolo & Maarten P. Vink (toim.) (2008), *Europeanization. New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Haverland, Markus (2006), "Does the EU Cause Domestic Developments? Improving Case Selection in Europeanisation Research", *West European Politics* 29 (1): 134–146.

Helminen, Marjaana (2008), *EU-vero-oikeus. Välitön verotus*. Helsinki: Talentum.

Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2001), *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Helsinki University Press.

Hrehorovska, Lucia (2006), "Tax Harmonization in the European Union", *Intertax* 34 (3): 158–166.

Ilmakunnas, Seija & Outi Kröger & Antti Romppanen (toim.) (2007), *Talouden rakenteet 2007*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

- Ilmakunnas, Seija & Outi Kröger & Timo Rauhanen (toim.) (2009), *Talouden rakenteet 2009*. VATT-julkaisu 55. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- International Monetary Fund (2010), *World Economic Outlook Database*. Saatavissa <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx>>, luettu 9.2.2011.
- Johansson, Karl Magnus & Tapio Raunio (2001), "Partisan responses to Europe: Comparing Finnish and Swedish political parties", *European Journal of Political Research* 39 (2): 225–249.
- Kiander, Jaakko & Outi Kröger & Antti Romppanen (toim.) (2000), *Talouden rakenteet 2000*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Kiander, Jaakko & Outi Kröger & Antti Romppanen (toim.) (2005), *Talouden rakenteet 2005*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- Ladrech, Robert (1994), "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France", *Journal of Common Market Studies* 32 (1): 69–88.
- Ladrech, Robert (2010), *Europeanization and National Politics*. The European Union series. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Manheim, Jarol B. & Richard C. Rich & Lars Willnat (2002), *Empirical Political Analysis. Research Methods in Political Science*. 5. painos. New York: Longman.
- Myrsky, Matti & Esko Linnakangas (2006), *Elinkeinoitulon verotus*. 2., uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Myrsky, Matti & Jaakko Ossa (2008), *Verotuksen perusteet*. Helsinki: Talentum.
- Määttä, Kalle (2007), *Veropolitiikka. Teoria ja käytäntö*. Edilex libri. Helsinki: Edita.
- Niskakangas, Heikki (2004), Verouudistuksen tausta ja tavoitteet. Teoksessa Niskakangas, Heikki (toim.), *Verouudistus 2005*, ss. 19–36. 2. painos. Helsinki: WSOY.
- Niskakangas, Heikki (2005), *Johdatus Suomen verojärjestelmään*. Helsinki: WSOYpro.
- OECD (1994), *The tax/benefit position of production workers*. Paris: OECD.
- OECD (1998), *The tax/benefit position of employees*. Paris: OECD.
- OECD (2010), *Revenue Statistics 1965–2009*. Paris: OECD.
- OECD Tax Database (2011a), *Table I.5. Average personal income tax and social security contribution rates on gross labour income*. Saatavissa <http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html>, luettu 18.7.2011.

OECD Tax Database (2011b), *Table II.4. Overall statutory tax rates on dividend income*. Saatavissa <http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html>, luettu 19.7.2011.

OECD Tax Database (2011c), *Table II.1. Corporate income tax rate*. Saatavissa <http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html>, luettu 19.7.2011.

Olsen, Johan P. (2002), "The Many Faces of Europeanization", *Journal of Common Market Studies* 40 (5): 921–952.

Patterson, Ben (2001), *Tax Co-ordination in the European Union*. European Parliament, Directorate-General for Research. Working Paper. Economic Affairs Series, Econ 125. Luxembourg: European Parliament.

Patterson, Ben (2002), *Tax Co-ordination in the EU: The Latest Position*. European Parliament, Directorate-General for Research. Working Paper. Economic Affairs Series, Econ 128. Luxembourg: European Parliament.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.

Radaelli, Claudio M. (1997), "How Does Europeanization Produce Domestic Policy Change? Corporate Tax Policy in Italy and in the United Kingdom", *Comparative Political Studies* 30 (5): 553–575.

Radaelli, Claudio M. (2003), The Europeanization of Public Policy. Teoksessa Featherstone, Kevin & Claudio M. Radaelli (toim.), *The Politics of Europeanization*, ss. 27–56. Oxford: Oxford University Press.

Radaelli, Claudio M. & Romain Pasquier (2008), Conceptual Issues. Teoksessa Graziano, Paolo & Maarten P. Vink (toim.), *Europeanization. New Research Agendas*, ss. 35–45. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Rauhanen, Timo (2005), Muutokset verotuksessa. Teoksessa Kiander, Jaakko & Antti Romppanen (toim.), *Suomi 10 vuotta Euroopan unionissa. Taloudelliset vaikutukset*, ss. 119–151. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Raunio, Tapio & Matti Wiberg (toim.) (2000), *EU ja Suomi. Unionijäsenyyden vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan*. Helsinki: Edita.

Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.) (2006), *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*. Helsinki: Gaudeamus.

Risse, Thomas & Maria Green Cowles & James Caporaso (2001), Europeanization and Domestic Change: Introduction. Teoksessa Green Cowles, Maria & James Caporaso & Thomas Risse (toim.),

Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, ss. 1-20. Ithaca: Cornell University Press.

Saari, Juho & Tapio Raunio (2006), Johtopäätökset: EU-jäsenyys yhteiskunnan rakennemuutoksen vauhdittajana. Teoksessa Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.), *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*, ss. 234–251. Helsinki: Gaudeamus.

Terra, Ben J. M. & Peter J. Wattel (2005), *European Tax Law*. 4. painos. The Hague: Kluwer Law International.

Tiilikainen, Teija & Teemu Palosaari (2007), Poliitiikan tutkimuksen näkökulma eurooppalaiseen integraatioon. Teoksessa Tiilikainen, Teija & Teemu Palosaari (toim.), *Integraation teoria*, ss. 9–34. Helsinki: Gaudeamus.

Tikka, Kari S. (2004), Ansiotulojen verotuksen kehittämishaasteet. Teoksessa Niskakangas, Heikki (toim.), *Verouudistus 2005*, ss. 301–317. 2. painos. Helsinki: WSOY.

Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2009), *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 5., uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.

Ulkoasiainministeriö (2011), *Suomen hallituksen toimet EU-tuomioistuinasioissa ja EU-rikkomusasioissa 1.1.–31.12.2010*. Eurooppatietoa. Eurooppatiedotuksen julkaisuja 124/2011. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.

Valkonen, Tarmo (2009), Pääomatulojen verotuksesta. Teoksessa Korkman, Sixten ym., *Kohti parempaa verotusta. Eväitä verokeskusteluun*, ss. 57–78. ETLA B 237. Helsinki: ETLA.

Valtiovarainministeriö (2002), *Kilpailukykyiseen verotukseen. Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio*. Työryhmämuistioita 12/2002. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2010a), *Arvonlisäverotus*. Saatavissa <http://www.vm.fi/vm/fi/10_verotus/04_arvonlisaverotus/index.jsp>, luettu 7.7.2010.

Valtiovarainministeriö (2010b), *Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2010c), *Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö (2010d), *Valmisteverotus*. Saatavissa <http://www.vm.fi/vm/fi/10_verotus/05_valmisteverotus/index.jsp>, luettu 16.7.2010.

Valtiovarainministeriön kansantalousosasto (1999), *Talouspolitiikan mahdollisuudet euroalueella*. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 1/99. Helsinki: Valtiovarainministeriön kansantalousosasto.

Viherkenttä, Timo (1995), "The Implementation of the EC Tax Directives in Finnish Law", *EC Tax Review* 4 (3): 146–150.

Vink, Maarten P. & Paolo Graziano (2008), Challenges of a New Research Agenda. Teoksessa Graziano, Paolo & Maarten P. Vink (toim.), *Europeanization. New Research Agendas*, ss. 3–20. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Widgrén, Mika (2006), Talous: EU:n vaikutukset vaikeasti eroteltavissa. Teoksessa Raunio, Tapio & Juho Saari (toim.), *Eurooppalaistuminen. Suomen sopeutuminen Euroopan integraatioon*, ss. 72–107. Helsinki: Gaudeamus.

Liitteet

Liite 1. Haastattelurunko

1. Millaisia vaikutuksia EU:lla on ollut Suomen verotukseen/veropolitiikkaan?
2. Onko EU antanut Suomen verotukseen/veropolitiikkaan liittyviä määräyksiä? Millaisia?
3. Onko Suomen verotuksen/veropolitiikan ja EU:n verotusta koskevien määräysten välillä ollut eroja, joiden seurauksena Suomen olisi pitänyt muuttaa verotustaan/veropolitiikkaansa? Miten tämä on ilmennyt?
4. Onko Suomi pyrkinyt vaikuttamaan EU:n verotusta koskeviin määräyksiin? Miten?
5. Onko EU pyrkinyt vaikuttamaan myös sellaisiin verotuksen alueisiin, joilla sillä ei ole muodollista valtaa? Miten?
6. Ovatko EU-maat käyneet keskenään neuvotteluja verotuksesta ilman, että EU-instituutiot olisivat osallistuneet näihin neuvotteluihin?
 - Jos kyllä, niin millainen Suomen rooli on ollut neuvotteluissa ja miten neuvottelut ovat vaikuttaneet Suomen verotukseen/veropolitiikkaan?
7. Onko muilta EU-mailta tullut vaikutteita Suomen verotukseen/veropolitiikkaan ilman erillisiä neuvotteluita, tapaamisia tai kokoontumisia? Millaisia?
8. Onko Suomi joutunut huomioimaan verotus/veropoliittisissa päätöksissään myös muiden EU-maiden tekemät verotus/veropoliittiset päätökset tai ratkaisut? Miten?
9. Onko Suomi pyrkinyt vaikuttamaan muiden EU-maiden verotukseen/veropolitiikkaan? Miten?
10. Ovatko Suomen verotukseen/veropolitiikkaan vaikuttaneet muut tahot kuin EU tai toiset EU-maat? Miten?