

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Tero Keskikallio

**ASUNNON JA TYÖPAIKAN VÄLISTEN MATKAKUSTANNUSTEN
VÄHENNYSJÄRJESTELMÄN KEHITTÄMISESTÄ VEROTUK-
SESSA**

Pro gradu -tutkielma
Vero-oikeus
Tampere 2008

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

KESKIKALLIO, TERO: Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmän kehittämisestä verotuksessa

Pro gradu -tutkielma, 76 s.

Vero-oikeus

Huhtikuu 2008

Tutkielmassa käsitellään asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmän kehittämiseen liittyviä kysymyksiä henkilöverotuksessa. Kehittämistä tutkitaan, koska kyseessä olevaan vähennysjärjestelmään liittyy paljon ongelmia niin verohallinnon kuin verovelvollisenkin näkökulmasta. Asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävä vähennys perustuu varsin yksilölliseen tutkintaan. Henkilöverotuksessa on siirrytty automatisoituihin työmenetelmiin, ja verohallinto pyrkii vähentämään henkilöstövoimavarojen tarvetta verotuksessa. Tämä ristiriita tulee korostamaan vähennysjärjestelmään liittyviä ongelmia jatkossa. Tutkimuksen tarkoituksena on tuoda esiin näitä ongelmia ja pohtia uutta vähennysjärjestelmää.

Tutkimusmenetelminä on käytetty oikeuspoliittisen tutkimuksen metodologiaa ja lisäksi sitä tukevia oikeusdogmaattista ja oikeusvertailevaa tutkimusmetodia. Tutkimuksen tärkeimpiä lähteitä ovat aiheen kannalta olennaiset Verohallituksen julkaisut ja ohjeet, Korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapaukset sekä Verohallituksen ja valtiovarainministeriön työryhmäraportit, joissa vähennysjärjestelmän kehittämistä on pohdittu aiemmin.

Verovelvollisten matkakustannusten vähennysvaatimuksia ei voida tutkia verotuksessa enää niin tarkkaan, kuin nykyinen vähennysjärjestelmä edellyttäisi. Verohallinnon lakisidonnaisuus, objektiivisuus ja tasapuolisuus verovelvollisia kohtaan ja myös verovelvollisten yhdenvertaisuus saattavat vaarantua. Samalla harkintavallan käyttöä joudutaan lisäämään tietyissä verotustilanteissa. Vähennysjärjestelmän uudistaminen tulee yhä ajankohtaisemmaksi.

Vähennysjärjestelmää tulee yksinkertaistaa ja kaavamaistaa siten, että vähennys olisi riippumaton todellisista kustannuksista ja määräytyisi edestakaisen asunnon ja työpaikan välisen etäisyyden, verovelvollisen työpäivien ja Verohallituksen vuosittain vahvistaman kilometrikohtaisen euromäärän perusteella. Silloin seikkalla, millä kulkuvälineellä matka on tehty, tai millä kulkuneuvolla se olisi voitu tehdä, ei olisi merkitystä.

SISÄLTÖ

SISÄLTÖ.....	II
LÄHTEET.....	III
LYHENTEET.....	VII
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Aiheen taustaa.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja metodi.....	2
1.3 Aineisto.....	3
1.4 Tutkimuksen rakenne.....	4
2 VÄHENNYS JA SEN SOVELTAMINEN ERI TILANTEISSA.....	5
2.1 Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähentäminen.....	5
2.2 Halvimman kulkuneuvon ratkaiseminen.....	17
2.2.1 Julkinen kulkuneuvo.....	17
2.2.2 Muu kuin julkinen kulkuneuvo.....	19
3 VÄHENNYKSEEN LIITTYVIÄ ONGELMIA.....	26
3.1 Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet ja vähennys.....	26
3.2 Verovelvollisen näkökulmasta.....	31
3.3 Verohallinnon näkökulmasta.....	36
4 MATKAKUSTANNUSTEN VEROKOHTELU RUOTSISSA JA NORJASSA .	46
4.1 Ruotsin vähennysjärjestelmä.....	46
4.2 Norjan vähennysjärjestelmä.....	49
4.3 Arviointia ja johtopäätöksiä.....	53
5 KOHTI UUDISTUSTA.....	56
5.1 Vähennyssäännöksen historiasta.....	56
5.2 Rajanvetoa elantomenojen ja tulonhankkimismenojen välillä.....	58
5.3 Vähennyksestä aiemmin esitettyjä havaintoja.....	61
5.4 Kaavamainen vähennysmalli.....	65
6 LOPPUPÄÄTELMÄT.....	75

LÄHTEET

Andersson & Linnakangas 2006

Andersson, Edward & Linnakangas, Esko: Tuloverotus. 7., uud. p. Talentum Media Oy. Helsinki 2006.

HE 40/1974 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle Tulo- ja varallisuusverolaiksi.

HE 123/1980 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi tulo- ja varallisuusverolain muuttamisesta.

HE 91/2005 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta.

HE 144/2006 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi tuloverolain ja eräiden muiden verolakien muuttamisesta sekä valtion ja kuntien kustannustenjaon tarkistuksesta aiheutuviksi muutoksiksi lainsäädäntöön.

KK 712/2003 vp.

Kirjallinen kysymys Eduskunnan puhemiehelle työsuhde-matkalipun verokohtelun muuttamisesta.

KK 627/2006 vp.

Kirjallinen kysymys Eduskunnan puhemiehelle työmatkaku-luvähennysten ajantasaistamisesta.

Komiteanmietintö 1961:4

Työmatkakustannukset. Verolakikomitean mietintö. Komiteanmietintö 1961:4. Valtioneuvosto. Helsinki 1961.

Myllys-Kauppinen 2007

Myllys-Kauppinen, Raija: Kokemuksia uudesta esitäytetystä veroilmoituksesta. Verotus 2/2007, s. 128–134.

Mäenpää 2003

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. WSOY Lakitieto. Helsinki 2003.

Pesonen 1982

Pesonen, Markku: Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysoikeudesta. Verotus 3/1982, s. 204–215.

Rekola 1947

Rekola, Aarne: Tulo- ja omaisuusverolaki. WSOY. Porvoo 1947.

Räbinä 2001

Räbinä, Timo: Vastikkeeton saanto ja luovutusvoiton verotus. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki 2001.

Sainio 2006

Sainio, Jussi: Työmatkat verotuksessa. 4., uud. p. Verotieto Oy. Helsinki 2006.

Skattedirektoratet

Skattedirektoratet: Selvangivelsen 2006. Tilleggsinformasjon for lønnstakere og pensjonister. Hvordan kontrollere, endre og levere selvangivelsen. Helmikuu 2007. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa)

<<http://www.skatteetaten.no/upload/skjemaer/2006/RF-2039B.pdf>>. 29.4.2008.

Skattedirektoratet 2007

Skattedirektoratet: Arbeidsreiser. Fradrag for reiser mellom hjem og fast arbeidssted. Helmikuu 2007. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa)

<<http://www.skatteetaten.no/upload/Brosjyrer%20og%20bok/Arbeidsreiser.pdf>>. 29.4.2008.

Skatteverket 2007

Skatteverket: Svar på vanliga frågor. Skatteverket. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa)

<<http://www.skatteverket.se/funktioner/svarpavanligafragor/privatavdrag/privathemresorfaq/20050418jagarbetarpaenannanortanjarjagborkanjarjagfaavdragforminakostnaderforhemresor.5.10010ec103545f243e80001811.html>>. 29.4.2008.

Skatteverkets allmänna råd RSV 2003:30

Skatteverket: Riksskatteverkets allmänna råd om avdrag för utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen att tillämpas fr.o.m. 2004 års taxering. Skatteverket. 17.12.2003. Saatavilla [www-muodossa](http://www.muodossa)

<<http://skatteverket.se/rattsinformation/allmannarad/aldrear/>

2003/2003/rsvar200330ink.4.18e1b10334ebe8bc80001035.html>. 29.4.2008.

Skatteverkets allmänna råd SKV A 2006:29

Skatteverket: Ändring i Riksskatteverkets allmänna råd (RSV 2003:30) om avdrag för utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen att tillämpas fr.o.m. 2004 års taxering. Skatteverket. 1.12.2006. Saatavilla [www-muodossa <http://skatteverket.se/rattsinformation/allmannarad/2006/2006/skva200629ink.4.7459477810df5bccdd4800034105.html>](http://skatteverket.se/rattsinformation/allmannarad/2006/2006/skva200629ink.4.7459477810df5bccdd4800034105.html). 29.4.2008.

Skatteverkets meddelanden SKV M 2006:20

Skatteverket: Skatteverkets information om avdrag för utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen att tillämpas vid 2007 års taxering. Skatteverket. Saatavilla [www-muodossa <http://skatteverket.se/rattsinformation/meddelanden/2006/2006/skvm200620.4.7459477810df5bccdd4800034138.html>](http://skatteverket.se/rattsinformation/meddelanden/2006/2006/skvm200620.4.7459477810df5bccdd4800034138.html). 29.4.2008.

Sorsa 1986

Sorsa, Onni: Nyt matkakuluvähennystä kehittämään. Verotus 5/1986, s. 421–425.

Valtiovarainministeriön työryhmä 1988

Valtiovarainministeriö: Matkakuluvähennystyöryhmän muistio. VM 1/1988. Helsinki 1988.

Valtiovarainministeriön työryhmä 2002

Valtiovarainministeriön vero-osasto: Kilpailukykyiseen verotukseen. Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriö. Helsinki 2002.

VaVM 22/2005 vp – HE 91/2005 vp.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 22 hallituksen esityksestä eräiden verotusmenettelyyn liittyvien säännösten muuttamisesta.

Verohallituksen julkaisu 352.07

Verohallitus: Taskutilasto 2007. Verohallitus. 15.5.2007. Saatavilla [www-muodossa <http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=5500;285896>](http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=5500;285896). 26.4.2008.

Verohallituksen julkaisu 43.08

Verohallitus: Henkilöverotuksen käsikirja 2008. Verovuosi 2007. Edita Prima Oy. Helsinki 2008.

Verohallituksen julkaisu 52.08

Verohallitus: Esitetyt veroilmoituksen tarkistaminen ja korjaaminen – täyttöohje 2007. Verohallinto. 1.4.2008. Saatavilla [www-muodossa <http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=6080;740276>](http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=6080;740276). 26.4.2008.

Verohallituksen julkaisu 82.08

Verohallitus: Matkakustannukset verotuksessa – ohje palkansaajalle. Verohallinto. 3.4.2008. Saatavilla [www-muodossa <http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=4785;62949>](http://www.vero.fi/nc/doc/download.asp?id=4785;62949). 26.4.2008.

Verohallituksen ohje Dnro 1809/32/2007

Verohallitus: Verohallituksen yhtenäistämishjeet vuodelta 2007 toimitettavaa verotusta varten. Verohallitus. 21.12.2007. Saatavilla [www-muodossa <http://www.vero.fi/>](http://www.vero.fi/). 26.4.2008.

Verohallituksen työryhmä 2005

Verohallitus: Matkakuluvähennyksen yksinkertaistaminen. Verohallituksen työryhmän esiselvitys. 5.1.2005.

LYHENTEET

FOR	Forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14. (1158/1999)
IL	Tuloverolaki. Inkomstskattelagen (1229/1999)
KHO	Korkein hallinto-oikeus
SL	Skatteloven (14/1999)
TVL	Tuloverolaki (1535/1992)
VML	Verotusmenettelylaki. Laki verotusmenettelystä (1558/1995)

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen taustaa

Olen työskennellyt yliopisto-opintoihin liittyen työharjoittelijana ja kesätyöntekijänä Pirkanmaan verotoimistossa henkilöverotuksen verovalmistelijana. Työkemuksen kautta on muodostunut kuva henkilöverotuksesta ja sen niistä osaluista, joihin liittyy huomattavasti tulkinnanvaraisia ongelmia. Työhön kuuluvat myös asiakaspalvelu ja kommunikointi erilaisten ihmisten kanssa, joten asioiden tarkastelu monesta näkökulmasta on ollut mahdollista.

Viimeisimmät pro gradu -tutkielmat asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista ja niiden vähentämiseen liittyvistä kysymyksistä luonnollisten henkilöiden verotuksessa ovat 1980-luvun jälkipuoliskolta. Muussa oikeuskirjallisuudessa aihetta on samoin käsitelty varsin niukasti ja pääasiassa pari vuosikymmentä sitten. Sen vuoksi on hyvä luoda uutta tutkimusta, joka ottaa paremmin huomioon nykyajan ongelmat ja näkökohdat asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähentämiseen liittyvistä kysymyksistä.

Matkakustannusten ilmoittaminen on yksi yleisimmistä syistä esitetytyn veroilmoituksen palauttamiseen. Kyseessä on siis verovelvollisille hyvin tärkeä vähennys. Tilastojen mukaan vuodelta 2005 toimitetussa verotuksessa vähennyksen sai 761 000 verovelvollista. Vähennyksenä myönnetty määrä oli keskimäärin 1 354 euroa.¹

Asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävän vähennyksen määrän selvittäminen vie usein paljon aikaa verotuksen valmistelussa. Verohallinnon on huomioitava monia eri asioita: verovelvollisten erilaiset vähennysvaatimukset ja perustelut muulle kuin julkiselle kulkuneuvolle, matkakustannusten vähentämistä koskevat säännökset, ohjeet ja oikeuskäytäntö, vähennyksen laskutapa eri tapauksissa, apukeinot vähennyksen määrän laskemiseksi sekä

¹ Andersson & Linnakangas 2006, s. 386; Ks. Mylly-Kauppinen 2007, s. 130; Verohallituksen julkaisu 352.07, s. 13.

edellisen vuoden toimitettu verotus. Vähennysjärjestelmä on lisäksi verovelvollisille erittäin vaikeaselkoinen ja hankala ymmärtää, mikä vaikeuttaa verohallinnon työtä².

Verohallinnossa on otettu käyttöön henkilöverotuksen osalta uudet työmenetelmät, joilla verotus pyritään toimittamaan tehokkaasti, yhtenäisesti ja oikeudenmukaisesti käyttämällä apuna automaattista tietojenkäsittelyjärjestelmää. Tavoitteena on tehostaa verohallinnon toimintaa ja vähentää henkilöstövoimavarojen tarvetta rutiininomaisissa tehtävissä. Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmä sen sijaan perustuu varsin yksilölliseen tutkintaan, joten tämä ristiriita korostaa entisestään vähennysjärjestelmään liittyviä ongelmia, joita on tiedostettu jo pari vuosikymmentä sitten. Sen vuoksi myös vähennysjärjestelmän kehittämiseen liittyvät kysymyksiä tulevat yhä ajankohtaisemmiksi.³

1.2 Tutkimuskysymykset ja metodi

Tutkielmassani tulen keskittymään siis seuraaviin kysymyksiin:

1. Mitä asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysoikeus pitää sisällään?
2. Mitä ongelmia asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmään liittyy verohallinnon ja verovelvollisen näkökulmasta?
3. Miten asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset voidaan vähentää Ruotsissa ja Norjassa?
4. Pitäisikö asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmää kehittää ja miten?
5. Millainen uusi vähennysmalli voisi olla?

² Ks. Sorsa 1986, s. 421; Ks. Verohallituksen työryhmä 2005, s. 4, 6, 8.

³ HE 91/2005 vp, s. 12 s; Ks. Myllys-Kauppinen 2007, s. 129.

Tutkielmassa käsitellään vain asunnon ja työpaikan välisiä matkakustannuksia eli niitä, joiden vähentämiseen sovelletaan omavastuuta ja ylärajaa. Ne muodostavat oman kokonaisuutensa. Tarkoituksena ei ole laajentaa tutkimusta niihin matkakustannuksiin, jotka vähennetään tulonhankkimiskuluina ilman omavastuuosuutta, ylärajaa ja halvimman kulkuneuvon edellytystä. Keskityn nimenomaan asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmään.

Tutkielman alkupuoli on oikeusdogmaattinen. Tarkastelen asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysoikeutta ja erilaisia vähennystapauksia. Oikeusvertailevaa metodologiaa käytän tutustuessani Ruotsin ja Norjan asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmään. Oikeusvertailun avulla pyrin selvittämään, miten muissa maissa on mahdollista vähentää matkakustannuksia. Ruotsin ja Norjan oikeusjärjestykset ovat suhteellisen lähellä Suomen oikeusjärjestystä, jolloin oikeusvertailusta saadaan suurempi hyöty varsinkin, kun tutkielmassa on kyse asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmästä ja sen kehittämiseen liittyvistä kysymyksistä. Oikeusvertailu toimii vähintään tietoperustan laajentajana. Sen avulla on mahdollista ymmärtää paremmin omaa oikeusjärjestystä ja nykyistä asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmää. Tutkielman pääpaino on oikeuspoliittisessa tutkimuksessa, jonka tukena toimivat edellä mainitut menetelmät. Tavoitteena on tutkia asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmän historiaa ja nykytilaa, joiden avulla tunnistetaan ongelmat. Sen jälkeen voidaan oikeusvertailua apuna käyttäen määrittää tavoitteet uudelle vähennysjärjestelmälle ja keinoit näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

1.3 Aineisto

Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähentämiseen liittyvää oikeuskirjallisuutta on hyvin vähän ja osa siitä on melko vanhaa, mutta silti käyt-

tökelpoista, koska vähennyssäännökseen ei ole tehty muutoksia muutoin kuin omavastuuosuuden ja ylärajan osalta. Osa lähteistä tukee suoraan vähennysjärjestelmän ongelmien ja kehittämisen tarkastelua. Oikeuskäytännöllä on merkittävä osa tutkielmaani, koska sieltä löytyy useita ratkaisumalleja erilaisiin matkakustannuksia koskeviin vähennystapauksiin. Oikeuskäytännöllä on merkittävä osa myös sen takia, että lain esitöistä ei löydy selitystä sille, miksi vähennysjärjestelmä on muodostunut sellaiseksi, kuin se on. Perusaineistoa ovat myös Henkilöverotuksen käsikirja 2008 ja Verohallituksen muut julkaisut, jotka ovat aiheen kannalta tarkoituksenmukaisia. Lain esitöitä tarvitsen etenkin tarkastellessani nykyistä verotusmenettelyä, verovelvollisten asunnon ja työpaikan välisen matkakustannusten vähennysvaatimuksien tutkimista ja siihen liittyviä ongelmia.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkielmani toisessa luvussa lähdän liikkeelle asunnon ja työpaikan välisiin matkakustannuksiin liittyvästä vähennyssäännöksestä ja siitä, mitä matkakustannusten vähennysoikeus tarkoittaa. Otan esille monenlaisia tilanteita erilaisiin vähennystapauksiin liittyen ja käytän tulkinnoissa apuna Korkeimman hallinto-oikeuden luomaa oikeuskäytäntöä. Kolmas luku käsittelee vähennykseen liittyviä ongelmia. Käsittelen niitä sekä verovelvollisen että verohallinnon näkökulmasta. Tutkielman neljännessä luvussa tutustun Ruotsin ja Norjan vähennysjärjestelmään. Viides luku keskittyy vähennyksen kehittämiseen liittyviin kysymyksiin. Tässä luvussa on tarkoituksenmukaista käydä läpi vähennyssäännöksen historiaa, aiemmin havaittuja ongelmia ja esitettyjä ajatuksia vähennysjärjestelmän kehittämisestä. Tutkielman lopussa on ehdotus mahdollisesta uudesta vähennysmallista.

2 VÄHENNYS JA SEN SOVELTAMINEN ERI TILANTEISSA

2.1 Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähentäminen

Tuloverolaki (1535/1992) hyväksyy ansiotulon hankkimisesta aiheutuneiksi menoiksi asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset halvimman kulkuneuvon käyttökustannusten mukaan laskettuina. TVL 93.1 §:n mukaan matkakustannuksia voidaan vähentää yksittäisenä verovuonna 500 euron omavastuuosuuden ylittäviltä osin kuitenkin enintään 7 000 euroa. Vähennyksen enimmäismäärän saa tällöin 7 500 euron matkakustannuksilla, kun omavastuuosuus otetaan huomioon.

Matkakustannusten vähentämistä koskeva enimmäismäärä nousi huomattavasti 4 700 eurosta 7 000 euroon. Muutosta sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2007 toimitettavassa verotuksessa. Tarkoituksena on tukea työvoiman liikkuvuutta. Kuntien seitsemän miljoonan euron verotulojen pienentyminen kompensoidaan pienentämällä kunnallisverotuksen ansiotulovähennystä siten, että kuntien verotulot kasvavat samalla summalla. Näin vaikutus jäisi nollassi. Verovelvollisen aseman muuttuminen pyritään minimoimaan keventämällä valtion tuloveroasteikkoa sekä kasvattamalla valtionverotuksen ansiotulovähennyksen määrää. Muutoksella ei arvioida olevan merkittäviä hallinnollisia vaikutuksia.⁴ Asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävä kokonaisvähennysmäärä tulee kasvamaan paljon. Muutoksella on merkitystä ainakin niille verovelvollisille, jotka jo aiemmin ovat saaneet vähennettyä matkakustannuksia ylärajaan asti. Voisi olettaa, että hallinnollinen työ tulee lisääntymään, koska verotuksessa keskitytään muutenkin olennaisiin tapauksiin. 7 000 euron vähennysmahdollisuutta voidaan pitää merkittävänä tutkimuskohteena yksittäisen verovelvollisen verotuksessa. Asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset ovatkin erityisen tutkinnan kohteena vuoden 2007 verotuksessa⁵.

⁴ HE 144/2006 vp, s. 11–12, 17.

⁵ Verohallituksen julkaisu 52.08, s. 2.

TVL 93.4 §:n mukaan työttömän työnhakijan 500 euron omavastuuosuutta pienennetään 45 eurolla jokaiselta täydeltä korvauskuukaudelta, johon katsotaan kuuluvan 21,5 korvauspäivää vastaava määrä. Korvaus täytyy olla verovelvollisen verovuoden aikana saamaa työttömyysturvalain (1290/2002) mukaista työttömyyspäivärahaa, työmarkkinatukea tai koulutuspäivärahaa, taikka julkisesta työvoimapalvelusta annetun lain (1295/2002) tai sen nojalla annettujen säännösten mukaista koulutustukea tai työllistämistukea työelämävalmennukseen tai päivärahaa toimeentulon turvaamiseksi. Omavastuuosuus on kuitenkin aina vähintään 90 euroa. Verohallinto laskee omavastuuosuuden viranomaisilta saamiensa tietojen perusteella, joten verovelvollisen ei tarvitse sitä itse selvittää ilmoittaessaan matkakustannuksia esitäytetyllä veroilmoituksella⁶.

Vähennyksen määrä lasketaan vain kertaalleen, eikä sitä jaeta perheenjäsenille. Jos puoliset kulkevat samalla autolla asunnon ja työpaikan väliset matkat, saa vähennyksen vain yksi verovelvollinen.⁷ Jos puolisoilla on sama työpaikka, kaksi henkilöautoa ja erilaiset työajat, matkakuluvähennys voidaan laskea silloin erikseen kummallekin puolisolle.

Työmatkan pituudella ei ole merkitystä vähennyksen myöntämistä arvioitaessa. Riittää kun matkalla on käytetty kulkuvälinettä.⁸ Esimerkiksi jos verovelvollinen kulkee bussilla viisi kilometriä työpaikalleen, mutta pääsisi sinne kävellen kodistaan kilometrin oikoreittiä pitkin, on vähennys kuitenkin myönnettävä, jos myöntämisen edellytykset täyttyvät. Verohallinto ei voi hylätä verovelvollisen esittämiä matkakustannuksia, jos vertailtavina vaihtoehtoina asunnon ja työpaikan väliä kuljettaessa ovat joko kävely tai jokin kulkuneuvo. Toisaalta omavastuuosuus todennäköisesti karsii pois huomattavan osan tällaisista tapauksista.

TVL 93 §:ää sovelletaan, kun verovelvollinen vaatii vähennystä asunnon ja työpaikan välisistä matkoista. Edellä mainittujen matkojen määrittely on tärkeää

⁶ Verohallituksen julkaisu 52.08, s. 8.

⁷ Andersson & Linnakangas 2006, s. 390.

⁸ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 468.

niiden erottamiseksi tilapäisesti tehtävistä ja toissijaiselle työpaikalle tehtävistä matkoista. Asunnon ja työpaikan välisellä matkalla tarkoitetaan kodin ja varsinaisen työpaikan välistä matkaa⁹.

Varsinaisella työpaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa palkansaaja vakituisesti työskentelee. Jos palkansaajalla työn liikkuvuuden vuoksi ei ole paikkaa, jossa hän vakituisesti työskentelee, pidetään varsinaisena työpaikkana paikkaa, josta hän hakee työmääräykset, säilyttää työssä käyttämiään asusteita, työvälineitä tai työaineita, tai muuta työn tekemisen kannalta vastaavaa paikkaa. Tällaista työtä tekevistä voidaan mainita esimerkkeinä autonkuljettaja ja asennus- tai korjaustyötä tekevä henkilö. Varsinainen työpaikka voi olla virasto-, toimisto-, tehdas-, työpaja-, varasto tai muu vastaava rakennus tai muu ulkonaisesti erotettava paikka, jossa verovelvollinen vakituisesti työskentelee.¹⁰

Silloinkin, kun verovelvollinen on otettu esimerkiksi sairausloman sijaiseksi, kesä- tai ruuhka-apulaiseksi tai muuhun vastaavaan lyhytaikaiseen työhön, tätä paikkaa pidetään hänen varsinaisena työpaikkanaan. Henkilö voi virkavapauden aikana työskennellä toisen työnantajan palveluksessa. Tällöin tämän toisen työnantajan toimipiste on työntekijän varsinainen työpaikka.¹¹

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 17.2.1983 T 590 verovelvollinen ei saanut vähentää matkakustannuksia, jotka syntyivät kesäasunnon ja työpaikan välisistä matkoista, joten vähennys voidaan hyväksyä vain vakituisen asunnon ja varsinaisen työpaikan välillä aiheutuvista matkakustannuksista:

Puolisot asuivat työskentelypaikkakunnalla miehen työsuhdeasunnossa. Heillä oli noin 20 km etäisyydellä toinen asunto miehen yhdessä veljensä kanssa omistamalla n. 40 ha maatilalla, jossa he asuivat kesäisin suunnilleen puoli vuotta. Matkoista maatilalta työpaikoille oli aiheutunut kummankin osalta v. 1978 1 760 mk:n ja v. 1979 2 400 mk:n kustannukset. Lääninoikeus katsoi muun selvityksen puuttuessa maatilalla olevan asunnon kesäasunnoksi eikä hyväksynyt työmatkakustannuksia maatilalta työpaikalle vähennyskelpoisiksi. KHO katsoi työsuhdeasunnon asunnoksi, jota tulo- ja varallisuusverolain 26 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetaan, ja tällä perusteella hylkäsi matkakustannusten vähentämiskaatumuksen. Verovuosi_1978 Verovuosi_1979

⁹ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 468; Verohallituksen julkaisu 82.08, s. 1.

¹⁰ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 366; Verohp Dnro 1788/32/2007, 5 §.

¹¹ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 366.

Opiskelijoiden matkakustannukset

Opiskelijat eivät saa vähentää matkakustannuksia opintotukilain (65/1994) mukaisesta opintorahasta. Matkakustannukset asunnon ja opiskelupaikkakunnan välillä ovat kuitenkin vähennyskelpoisia, kun opiskelualajalta on saatu palkkaa.¹²

Näin esimerkiksi tapauksessa KHO 4.3.1981 T 1207:

Verovelvollisen opiskelu sotakorkeakoulussa oli tapahtunut virkatehtävänä ja puolustusvoimat oli maksanut opiskelualajalta palkan. Matkoista asunnon ja sotakorkeakoulun välillä aiheutuneet kustannukset olivat asunnon ja työpaikan välisinä matkakustannuksina vähennyskelpoisia. Verovuosi_1977.

Matkakustannukset eivät kuitenkaan olleet vähennyskelpoisia Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 1989 B 526 tapauksessa, vaikka opiskelualajalta oli saatu palkkaa. Matkakustannukset katsottiin opiskeluun liittyviksi vähennyskeltottomiksi elantomenoiksi ilmeisesti sen vuoksi, että työharjoittelupaikan katsottiin liittyvän verovelvollisen tutkintoon johtaviin opintoihin, eikä kyse ollut menoista, jotka johtuivat verovelvollisen työtehtävässä tarvittavan ammattitaidon ylläpitämisestä. Lisäksi matkoja asunnon ja opiskelupaikkakunnan välillä ei tehty säännöllisesti, vaan ainoastaan meno- ja paluumatka. Matkakustannuksia ei saanut vähentää asunnon ja työpaikan välisinä matkakustannuksina:

Verovelvollinen, joka oli opiskellut verovuonna Tampereen yliopistossa ekonomin tutkintoa, oli 30.6.-12.9.1986 työskennellyt kansainvälisen kauppätieteiden opiskelijoiden järjestön järjestämässä harjoittelupaikassa Frankfurtissa Saksan liittotasavallassa. Tästä harjoittelusta verovelvollinen oli saanut palkkatuloa. Verovelvollinen oli matkustanut kotipaikkakunnaltaan Tampereelta Frankfurtiin 26.6.1986 ja palannut takaisin 13.9.1986. Näistä lentomatkoista aiheutuneita kustannuksia oli pidettävä opiskeluun liittyvinä vähennyskeltottomina elantokustannuksina eikä verovelvollisella siten ollut oikeutta vähentää näitä kustannuksia tulostaan. Äänestys 3-2.¹³

¹² Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 468.

¹³ Eri mieltä olivat ylimääräinen hallintoneuvos Degener sekä hallintoneuvos Juusti, jotka katsoivat, että lentomatkoista aiheutuneita kustannuksia oli pidettävä tulon hankkimisesta johtuneina vähennyskelpoisina menoina.

Työvoimapoliittisessa aikuiskoulutuksessa olevan verovelvollisen matkakustannukset sekä matkakuluvähennys kuntoutusrahasta

Työvoimapoliittisessa aikuiskoulutuksessa oleva henkilö ei saa opiskeluajalta palkkaa, vaan muuta veronalaista tuloa. Opiskelu on tulon saannin edellytys. Jos työtön kieltäytyy koulutuksesta, hänelle voidaan määrätä kuuden viikon karenssi. Näissä olosuhteissa matkakustannukset voidaan vähentää verotuksessa asunnon ja varsinaisen työpaikan välisiä matkoja koskevien säännösten mukaan, ellei niitä ole korvattu. Koulutuksen ajalta maksetaan ylläpitokorvausta kahdeksan euroa päivältä. Matkakustannusten osuus ylläpitokorvauksesta joudutaan arvioimaan. Vähennys voidaan tehdä siltä osin, kuin matkakustannukset ylittävät verovapaaseen ylläpitokorvaukseen sisältyvän matkakustannusten korvauksen osuuden.¹⁴ Tapauksesta on Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 1997:16:

Rakennusmies A oli työvoimapoliittisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (763/90) tarkoittamassa aikuiskoulutuksessa elokuusta 1991 toukokuuhun 1994 Y:n ammattioppilaitoksessa tarkoituksin suorittaa erikoismaalarin tutkinto. A:lle maksettiin koulutuksen ajalta mainitun lain mukaisesti työttömyyspäivärahaa vastaavaa veronalaista koulutustukea sekä matka- ja muita ylläpitokustannuksia varten verovapaata ylläpitokorvausta 30 markkaa päivältä. A vaati tulostaan vähennettäväksi asunnon ja koulutuspaikan väliset matkakulut. KHO katsoi, etteivät A:n asunnon ja koulutuspaikan väliset matkakulut hänen suorittamastaan maalarin tutkinnosta huolimatta olleet vähennyskelvottomia elantomenoa siltä osin kuin niitä ei ylläpitokorvauksin A:lle korvattu. A:lla oli oikeus vähentää matkoista aiheutuneet puheena olevat kustannukset tulostaan tuloverolain 93 §:ssä säädetyin rajoituksin. Äänestys 4-1.¹⁵

Korkein hallinto-oikeus on päätöksessään KHO 10.5.1999 T 1055 hyväksynyt matkakustannukset vähennettäväksi myös kansaneläkelaitoksen maksamasta kuntoutusrahasta, jolla turvattiin verovelvollisen toimeentulo ajalta, jolloin hän joutui opiskelemaan itselleen uuden ammatin:

Koneasentajan tutkinnon suorittanut A oli työskennellyt valtion palveluksessa ympäristöhallinnossa. Hän oli sairastamansa vaikean ihosairauden vuoksi joutunut jäämään tästä työstään virkavapaalle ja aloittamaan uuden ammatin opiskelun kansaneläkelaitoksen maksaman kuntoutusrahan turvin. Kuntoutusrahalain 2 §:n 1 momentin mukaan Suomessa asuvalla henkilöllä on oikeus mainitussa laissa säädetyin edellytyksin kuntoutusrahan ajalta, jona hän on

¹⁴ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 468 s.

¹⁵ Asiaa oli käsitelty ennen KHO:n ratkaisua Pohjois-Karjalan lääninoikeudessa, joka katsoi, että koulutusta oli pidettävä uuden ammatin hankkimisena, josta aiheutuneita matkakustannuksia oli pidettävä vähennyskelvottomina elantokustannuksina. KHO:n päätöksestä oli eri mieltä hallintoneuvos Olsson, joka katsoi, ettei lääninoikeuden päätöstä ole syytä muuttaa.

kuntoutuksen takia estynyt tekemästä omaa tai toisen työtä. A oli vuonna 1996 saanut kuntoutusrahaa 47 884 markkaa, joka oli verotettu hänen ansiotulonaan. A oli opiskellut teknillisen oppilaitoksen automaatiotekniikan linjalla ja hänelle oli aiheutunut oppilaitoksessa käymisen johdosta yhdeksän kuukauden ajalta matkakuluja. A:n opiskelu oli johtunut siitä, että hän ei terveydellisten seikkojen johdosta pystynyt jatkamaan aiemmassa työssään. Kun otettiin huomioon, että kuntoutusrahalain säännösten tarkoituksena oli ollut turvata A:n toimeentulo opiskelun aikana, jolloin hän on estynyt tekemästä työtään, ja kuntoutuksen tavoitteena oli työelämään paluun mahdollistaminen, korkein hallinto-oikeus katsoi, etteivät A:lle näissä oloissa asunnon ja opiskelupaikan väliset matkakulut olleet hänen vähennyskelpotonta elantomenoaan. A:lla oli oikeus vähentää kodin ja opiskelupaikan välisistä matkoista aiheutuneet kulut tuloverolain 93 §:n mukaan ansiotulon hankkimisesta johtuneina menoina säännöksessä säädetyin rajoituksin. Verovuosi 1996.

Matkat työpäivän aikana

Ruokailutauon aikana tehdystä matkasta aiheutuneet kustannukset eivät yleensä ole vähennyskelpoisia matkakustannuksia. Jos verovelvollisen työjaksojen väliin jää useamman tunnin vapaa-aika, ovat molempien työjaksojen johdosta tehdyt matkat asunnosta työpaikalle ja takaisin olleet vähennyskelpoisia.¹⁶ Näin KHO 10.2.1987 T 394:

Maatalouslomitajan työaika jakautui kahteen 4 tunnin työjaksoon siten, että jaksoiden välille saattoi jäädä jopa 6 tuntia vapaa-aikaa, jota ei aina ollut vietettävä lomittavalla tilalla. Työajat huomioon ottaen lomittajan asunnon ja työpaikan välisinä matkoina voitiin pitää molempien työjaksojen johdosta tehtyjä matkoja asunnosta työpaikalle ja takaisin. Verovuosi_1982

Yleistä, tarkkaa sääntöä tai ohjetta ei ole olemassa siitä, mikä on riittävän pitkä vapaa-aika työjaksojen välillä, jotta matkakustannukset olisivat vähennyskelpoisia. Edellisen kaltaisissa tilanteissa matkakustannusten vähennyskelpoisuutta ratkaistaessa työjaksojen välisen ajan pituuteen ja sen vaikutukseen tulee kiinnittää huomiota tapauskohtaisesti. On todennäköistä, että vapaa-ajan pitää kuitenkin olla pitempi kuin kaksi tuntia, koska ruokailutauon aikana tehdyistä matkoista aiheutuvat kustannukset on suljettu vähennyskelpoisuuden ulkopuolelle.

¹⁶ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 468.

Useat toimipaikat

Jos verovelvollisella on useita työpaikkoja, joissa hän käy saman päivän aikana siirtyen yhdestä työpaikasta toiseen, eivät eri työpaikkojen väliset matkakustannukset ole TVL 93 §:n tarkoittamia asunnon ja työpaikan välisiä matkakustannuksia, vaan ne katsotaan tulonhankkimisesta aiheutuneiksi menoiksi. Sen sijaan asunnon ja varsinaisen työpaikan väliset matkat vähennetään normaalisti halvimman kulkuneuvon kustannusten mukaisesti.¹⁷ Näin tapauksessa KHO 8.9.1982 T 3990:

Henkilö K oli hoitanut varsinaisen virkansa päivittäin 8.00 -10.00 ja 14.00 - 18.00 välisinä aikoina ja lisäksi hoitanut isännöitsijän tehtäviä 10.00 - 14.00 välisenä aikana toisaalla samassa kaupungissa. Ehtiäkseen työkohteesta toiseen hän oli joutunut käyttämään omaa autoaan. Verotuksessa oli työmatkakustannukset vähennetty vain linja-auton kuukausilipun mukaan.

KHO katsoi, että asunnon ja varsinaisen työmatkan väliset matkat oli vähennettävä linja-auton mukaan. Eri työpaikkojen välisistä matkoista aiheutuneet kustannukset eivät olleet tuloja varallisuusverolain 26 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuja matkakustannuksia. K:lla oli näin ollen tulo- ja varallisuusverolain 25 §:n nojalla oikeus tulon hankkimisesta johtuneina menoina vähentää tulostaan oman auton käytöstä eri työpaikkojen välisillä matkoilla aiheutuneet kulut. Verovuosi_1978

Silmälääkärin harjoittaessa työtään kuudella eri paikkakunnalla jokainen vastaanottopiste muodosti varsinaisen työpaikan. Korkein hallinto-oikeus sovelsi päätöksessään KHO 29.12.1998 T 2995 verovelvollisen matkakustannuksiin TVL 93 §:ää:

Silmälääkäri harjoitti ammattitoimintaa kuudella eri paikkakunnalla. Vastaanottoajat ja -paikat määräytyivät palvelujen kysynnän perusteella eikä vastaanottojen alkamisaika usein selvinnyt ennen kuin vasta työpäivän aamuna. Lääkäri matkusti eri vastaanottopisteisiin kotiaan omalla autolla kuljettaen mukanaan tutkimusvälineitään. Lääkärin matkat kodin ja vastaanottopisteiden välillä olivat asunnon ja työpaikan välisiä matkoja, joista aiheutuvat kulut hänellä oli oikeus vähentää vain vähennykselle tuloverolain 93 §:ssä säädettyjen rajoitusten puitteissa. Verovuosi 1994. Äänestys 3-2.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 4.9.1997 T 2101 verovelvollisen tekemät matkat tulkittiin viikonloppumatkoiksi, joiden kustannukset vähennetään asunnon ja varsinaisen työpaikan välisinä matkakustannuksina. Kyseessä oli lääkäri, joka harjoitti työtään toisella paikkakunnalla arkisin ja mat-

¹⁷ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 474.

kusti viikonlopuksi kotipaikkakunnalle, jossa hänellä oli myös vastaanotto viikonlopun ajan:

Lääkäri oli apulaisprofessorina A:n kaupungissa, jossa hänellä oli myös vastaanotto. Hän matkusti viikonloppuisin kotipaikkakunnalleen B:n kaupunkiin, jossa hänellä oli perheensä kanssa yhteinen asunto. Näiden matkojen yhteydessä hän piti viikonloppuisin vastaanottoa myös kotipaikkakunnallaan B:n kaupungissa. Viikonloppumatkojen ensisijaisena tarkoituksena katsottiin olevan käynnit kotona B:n kaupungissa, minkä vuoksi niistä aiheutuneita kustannuksia verotuksessa pidettiin asunnon ja työpaikan välisinä matkakustannuksina. Verovuosi_1993

Viikonloppumatkat

Työkomennuksen kestäessä tehdyt viikonloppu- ja muut vastaavat matkat asunnon ja erityisen työtekemispaidan välillä rinnastetaan TVL 72.3 §:n mukaan asunnon ja työpaikan välisiin matkoihin, joten niihin liittyvien matkakustannusten vähentämistä koskee myös 500 euron omavastuuosuus ja 7 000 euron enimmäismäärää koskeva rajoitus. Näistä matkoista syntyneet matkakustannukset voidaan siten vähentää vain halvimman kulkuneuvon käytöstä aiheutuvien kustannusten mukaan laskettuina. Käytännössä viikonloppumatkojen kustannukset vähennetään lähes aina julkisten kulkuneuvojen taksojen mukaisesti. Vain joissakin poikkeustapauksissa, kuten silloin, kun julkista kulkuneuvoa ei ole ollenkaan käytettävissä, tai jos verovelvollinen ei ehtisi käydä kotonaan käyttämällä julkista kulkuneuvoa, voidaan vähennys hyväksyä muuta kuin julkista kulkuneuvoa käyttäen.¹⁸

Kun verovelvolliselle ei ollut järjestetty majoitusta viikonlopun ajaksi, eivät matkat olleet *työkomennuksen* aikana tehtyjä TVL 72.3 §:n mukaisia viikonloppumatkoja, joten matkakustannuksiakaan ei voinut vähentää TVL 93.1 §:n mukaisesti. Näin KHO 23.9.2005 T 2450:

A oli työskennellyt niin sanotulla erityisalalla louhinta- ja murskaustöitä suoritavassa yhtiössä. Työkohteet olivat olleet ajallisesti lyhytkestoisia, keskimäärin yhdestä kolmeen kuukautta kestäviä, ja sijaittivat kaukana asutustaaajamista. Yhtiö ei ollut maksanut työntekijöille päivärahaa viikonloputta eikä korvannut

¹⁸ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 470.

työntekijöiden kotipaikkakunnalla sijaitsevan asunnon ja erityisen työnteke-
mispaikan välisistä viikonloppumatkoista aiheutuneita kuluja. Työntekijöille oli
järjestetty mahdollisuus työviikkoina majoittua työmaalla parakkiasunnoissa tai
tapauskohtaisesti majatalotasoisessa majoituksessa. Kun yhtiö ei ollut järjes-
tänyt majoitusta työnteki-jöille viikonlopuiksi, ei työntekijöiden viikonloppumat-
koja ollut tehty tuloverolain 72 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla työko-
mennuksen kestäessä. Näin ollen A:n erityisen työntekemispaikan ja kotipaik-
kakunnalla sijaitsevan asunnon välisiä viikonloppumatkoja oli pidettävä tulove-
rolain 72 §:n 1 momentissa tarkoitettuina tilapäisesti työhön kuuluvien tehtävi-
en suorittamiseksi erityiselle työntekemispaikalle tehtyinä työmatkoina, joihin
ei ollut sovellettava saman lain 93 §:n 1 momentin säännöstä omavastuu-
osuudesta ja enimmäismäärästä. A:lla oli näin ollen oikeus tuloverolain 29 §:n
nojjalla vähentää viikonloppumatkoista kotipaikkakunnalla sijaitsevan asunnon
ja erityisen työntekemispaikan välillä aiheutuneet kustannukset kuten päivit-
täisistä asunnon ja erityisen työntekemispaikan välisistä matkoista aiheutu-
neet kustannuksensakin tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneina
menoina tuloverolain 95 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan siltä osin kuin nii-
den määrä ylitti tulonhankkimisvähennyksen määrän eikä työnantaja ollut kus-
tannuksia korvannut. Verovuodet 1997-2000.

Jos työnantaja on korvannut työkomennuksen kestäessä tehdystä viikonlop-
pumatkasta aiheutuneet kustannukset, luetaan saatu korvaus veronalaiseksi
palkkatuloksi. Verovelvollisella on kuitenkin tällöin oikeus vähentää kotona
käynneistä aiheutuneet matkakustannukset halvimman kulkuneuvon käytöstä
aiheutuvien kustannusten mukaan laskien.¹⁹

Jos verovelvollisella on varsinainen työpaikka vieraalla paikkakunnalla ja hän
asuu siellä, saa hän vähentää matkakustannukset kotona käynnistä kerran vii-
kossa halvinta kulkuneuvoa käyttäen.²⁰ Tämä on Verohallituksen näkökanta.
Oikeuskäytännössä vähennys on myönnetty myös kaksi kertaa viikossa teh-
dyistä matkoista kuten ratkaisussa KHO 1983 B II 561:

Verovelvollinen P asui perheensä kanssa X:n kunnassa, mutta työskenteli
noin 100 km:n välimatkan päässä Y:n kaupungissa missä hänellä oli toinen
omistusasunto. Verovelvollinen P oli kaksi kertaa viikossa matkustanut X:n ja
Y:n väliä julkisia kulkuneuvoja käyttäen. Hänellä oli oikeus vähentää tulostaan

¹⁹ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 470 s.

²⁰ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 471.

kaksi kertaa viikossa tehdystä X:n ja Y:n välisistä matkoista aiheutuneet kulut. Äänestys 4 - 1.²¹

Verovelvollinen sai vähentää matkakustannukset kaksi kertaa viikossa tehdyistä matkoista Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 19.9.1997 T 2316, kun välimatkaa kodin ja työpaikan välillä oli 185 km:

Yliluutnantti oli komennettu viideksi kuukaudeksi kapteenikurssille maanpuolustuskorkeakouluun Tuusulaan. Maanpuolustuskorkeakoulu oli noin 185 km päässä hänen ja hänen perheensä kodista. Siitä huolimatta, että yliluutnantille oli kurssin ajaksi järjestetty majoitus maanpuolustuskorkeakoululla, hänellä oli oikeus tuloverolain 93 §:n mukaisesti tuloistaan vähentää asunnon ja työpaikan välisinä matkakustannuksina kaksi kertaa viikossa tehdyistä kotikunnan ja Tuusulan välisistä matkoista aiheutuneet kustannukset. Verovuosi_1994.

Päätöksissä on kiinnitetty huomiota matkan pituuteen. Siitä voisi päätellä, että verohallinto joutuu arvioimaan matkakustannusten todenmukaisuutta matkan pituuden, matkojen lukumäärien ja verovelvollisen antaman muun selvityksen avulla ja ratkaisemaan sitä kautta, kuinka monta kertaa viikossa tehdyistä matkoista vähennys myönnetään. TVL 93 §:ssä ei ole rajoitettu matkojen määrää, joten matkakustannuksia tulisi voida vähentää myös useammin kuin kaksi kertaa viikossa tehdyistä matkoista, jos matkat on oikeasti tehty. Oikeuskäytännössä ei ole ollut vielä tapausta, jossa matkakustannuksia viikonloppumatkoista vaadittaisiin vähennettäväksi useammin kuin kaksi kertaa viikossa tehdyistä matkoista. Oikeuskirjallisuudessa on tyydytty samaan näkökantaan kuin Verohallitus ja KHO²².

Vähennystä myönnettäessä on siis syytä selvittää, että matkat on todella tehty ja niistä on aiheutunut kustannuksia. Myös ulkomaan työskentelyn aikana tehdyt vastaavat matkat ovat vähennyskelpoisia. Jos ulkomaantulo on TVL 77 §:n mukaan verovapaa, ei matkakustannuksia kuitenkaan saa vähentää, koska kysymyksessä on verovapaan tulon hankkimisesta johtunut meno.²³

²¹ Eri mieltä oli P.J.: Koska P oli usean vuoden ajan ollut vakituksessa työssä Y:n kaupungissa, jossa hänellä oli myös omistusasunto, ei X:n ja Y:n välisiä matkoja voitu pitää asunnon ja työpaikan välisinä matkoina. Työhön liittyvät seikat huomioiden matkakustannuksia ei ollut pidettävä myöskään tulonhankkimisesta johtuneina kustannuksina, vaan elantokustannuksina.

²² Ks. Andersson & Linnakangas 2006, s. 391.

²³ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 471.

Viikonloppumatkat ovat vähennyskelpoisia vain sellaiselle verovelvolliselle, jolla on puoliso ja vähintään yksi yhteinen lapsi puolison kanssa. TVL 7 §:n mukaan puoliset ovat yleisesti verovelvollisia henkilöitä, jotka ovat ennen verovuoden päättymistä solmineet avioliiton. Puolisoiksi katsotaan myös sellaiset verovelvolliset, jotka ovat verovuoden aikana jatkuvasti asuneet avioliitonomaisissa olosuhteissa yhteisessä taloudessa ja he ovat aikaisemmin olleet naimisissa tai heillä on tai on ollut yhteinen lapsi.

Verovelvollinen ei saa vähentää viikonloppumatkoja puolison luo silloin, kun lapsettomilla puolisoilla on eri kotikunnat. Perheettömien verovelvollisten syrjimin viikonloppumatkojen vähentämisessä saattaa mahdollisesti olla ristiriidassa Suomen perustuslain (731/1999) kanssa, jonka 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. TVL:sta tällaista hyväksyttävää perustetta ei löydy. Verovelvollisen perheettömyys voisi olla edellä mainittu muu henkilöön liittyvä syy, joka asettaa hänet eri asemaan kuin perheelliset. Sama ongelma on verovelvollisilla, jotka elävät avoliitossa, mutta joilla ei ole lapsia. Niinpä voisi ajatella, että perheetöntä verovelvollista tulisi kohdella samalla tavoin kuin perheellistä. Suomen perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yksinäinen henkilö, jolla on vakituinen työpaikka ja asunto työskentelypaikkakunnalla, ei saa vähentää toisella paikkakunnalla olevalla asunnolla käynneistä aiheutuneita kustannuksia.²⁴ Näin Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO 6.11.1979 T 4613:

Naimaton, vuonna 1953 syntynyt A oli 1.1.1976 henkikirjoilla V:n kunnassa, jossa hänellä oli 12.9.1975 lähtien ollut työpaikka pankin toimihenkilönä. Vaikean asuntotilanteen vuoksi hän asui verovuonna korjauksen alaisessa entisestä koulukiinteistöstä motelliksi muutetun rakennuksen huoneessa, jossa ei ollut keitto- eikä pyykinpesumahdollisuutta. Huoneen puutteellisen varustetason johdosta A ilmoitti joutuneensa viikonloppuisin käymään vanhem-

²⁴ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 471.

piensa luona R:n kunnassa, jonne suuntautuneista matkoista aiheutuneet kustannukset A vaati vähentää tulostaan. Koska A:n asunto ja koti sekä vakituinen työpaikka olivat V:n kunnassa, ei hänen vanhempiansa luona käynneistä aiheutuneita kustannuksia ollut pidettävä TVL 26 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuina eikä muullakaan perusteella vähennyskelpoisina menoina. Verovuosi_1976.

Yksinäisellä verovelvollisella on kuitenkin oikeus vähentää viikonloppumatkoista aiheutuneet matkakustannukset halvimman kulkuneuvon mukaan, jos hän työskentelee tilapäisesti toisella paikkakunnalla, kuten tapauksessa KHO 1988 B 558:

Naimaton verovelvollinen oli auskultoinut verovuonna tuomiokunnassa Seinäjoella. Tämän ajan hän oli ollut virkavapaana tapaturmaviraston korvauslakimiehen toimesta. Hänellä oli asunto Helsingissä. Muutoinkin hänen pysyvänä asuin- ja kotipaikkanaan oli pidettävä Helsinkiä. Hänellä oli oikeus vähentää tuloistaan Seinäjoella sijainneen työpaikan ja Helsingissä sijainneen asunnon välisistä viikonloppumatkoista aiheutuneet kustannukset. Äänestys 3-2.²⁵

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO 24.1.2002 T 168 virkavapaalla yhdestä virasta ollut verovelvollinen työskenteli toisella paikkakunnalla toisessa virassa ja ajoi asunnon ja työpaikan väliä lähes päivittäin. Korkein hallinto-oikeus katsoi silloin, että kyseessä olivat asunnon ja varsinaisen työpaikan väliset matkakustannukset, jotka olivat vähennyskelpoisia TVL 93 §:n nojalla:

A oli virkavapaana vakinaisesta valtion virastaan Helsingissä hoitanut ajan 1.11.1999 - 30.6.2000 Tampereen yliopiston yliassistentin virkaa. A oli asunut perheensä kanssa vakituksessa asunnossaan Hyvinkäällä ja kulkenut sieltä lähes päivittäin Tampereelle, jossa hänellä oli katsottava olleen tuolloin työpaikkansa. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että A:n matkat Hyvinkäältä Tampereelle ja takaisin olivat tuloverolain 93 §:ssä tarkoitettuja asunnon ja työpaikan välisiä matkoja. Verovuosi 1999.

Niinpä voisi ajatella, että edellä mainitut kaksi Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisua ovat ristiriidassa keskenään. Verovelvolliselle voitaisiin katsoa muo-

²⁵ Eri mieltä olivat hallintoneuvos Sainio ja hallintoneuvos Juusti, jotka katsoivat, että koska verovelvollinen on yksinäinen henkilö, ei hänellä ole oikeutta vähentää viikonloppumatkojen matkakustannuksia asunnon ja työpaikan välisinä matkoina, vaan ainoastaan asunnon ja työpaikan muutoksen aiheuttamat tulonhankkimismenot viidestä edestakaisesta matkasta.

dostuneen varsinainen työpaikka Seinäjoelle, joten viikonloppumatkoista aiheutuneet matkakustannukset olisivat vähennyskelvottomia sen perusteella, koska verovelvollinen on yksinäinen henkilö ja työpaikkaa Seinäjoella ei voitaisi katsoa tilapäiseksi työpaikaksi.

Epäselväksi jää, kuinka pitkä aika voidaan katsoa tilapäiseksi työskentelyksi, jolloin yksinäinen verovelvollinen voisi vähentää viikonloppumatkoja. Verohallituksen mukaan yksinäinen henkilö saa vähentää tilapäisestä työskentelystä aiheutuneita matkakustannuksia kerran viikossa tehdyistä viikonloppumatkoista. Samaan näkökantaan on yhdytty oikeuskirjallisuudessa²⁶. TVL 93 §:ssä matkamääriä ei ole rajoitettu, joten matkakustannuksia tulisi voida vähentää useammin kuin kerran viikossa tehdyistä matkoista, jos ne on oikeasti tehty ja kustannuksia on syntynyt. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen ristiriidan perusteella ja yleisen säännön mukaan voisi päätellä, että yksinäisen henkilön viikonloppumatkat katsotaan kuitenkin usein kokonaan vähennyskelvottomiksi.

2.2 Halvimman kulkuneuvon ratkaiseminen

2.2.1 Julkinen kulkuneuvo

TVL 93.1 §:n perusteella asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset voidaan vähentää *halvimman kulkuneuvon* käyttökustannusten mukaan laskettuna. Yleensä halvimpana kulkuneuvona pidetään linja-autoa, junaa, raitiovaunua tai laivaa. Jos verovelvollinen voi käyttää matkalla erilaisia julkisia kulkuneuvoja, verohallinto tutkii niistä halvimman vaihtoehdon. Matkakustannukset hyväksytään *halvimman matkustusluokan* ja *taksan* mukaisena, joka on kuukausilippu, sarjalippu tai muu alennuslippu, jos sellainen on saatavissa.²⁷

Verovelvollisen vaatiessa matkakustannuksia vähennettäviksi julkisten kulkuneuvojen käytön mukaan on vähennyksen määrä suhteellisen helposti ja nope-

²⁶ Ks. Andersson & Linnakangas 2006, s. 391; Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 471.

²⁷ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 469.

asti selvitetävissä. Vaikka verovelvollinen työskentelisi koko vuoden eli yksitoista kuukautta oletettu lomakuukausi huomioituna, on vähennys seutulipun käyttöalueilla varsin pieni tai se jää omavastuun alle. Huomattava osa tällaisista tapauksista ei usein edes nouse tutkittavaksi, koska verotus on massamenettelyä ja keskittyy vain olennaisimpiin tutkimiskohteisiin²⁸. Matkojen pituuden kasvaessa vähennys lähenee ylärajaa, kun verovelvollinen liikkuu päivittäin esimerkiksi junalla läpi vuoden Tampereelta Helsinkiin ja takaisin. Verohallinto myöntää vähennyksen melko helposti, kun verovelvollinen käyttää julkisia kulkuneuvoja ja verohallinnolla on tietojärjestelmiensä sekä verovelvollisen antamien tietojen perusteella näyttöä siitä, että matkat on todellisuudessa tehty. Kun matkat on tehty halvinta tapaa käyttäen, ei verohallinnon yleensä tarvitse paljonkaan puuttua verovelvollisen esittämään vähennyksen määrään.

Vähennyksen määrän laskemisessa verohallinnolla on käytössä eräitä julkisten kulkuneuvojen taksataulukoita²⁹. Niiden avulla vähennyksen määrä selviää helposti, jos verohallinto tietää verovelvollisen asunnon ja työpaikan sijainnin sekä työskentelykuukausien määrän. Internetissä ei ole sellaista verohallinnon yleisesti tuntemaa sivustoa, jonka avulla saisi tietää eri kaupunkien etäisyydet rautateitä pitkin. Junalippujen hinnat vaihtelevat tietyn kilometrimäärän välein, joten välillä oikea kuukausilipun hinta on vaikea ratkaista. Hinnat saattavat vaihdella merkittävästi pitkillä välimatkoilla junilla kuljettaessa.

Bussilipuista kertyvä vähennyksen osuus selviää melko vaivattomasti, jos välimatka sekä työskentelykuukausien että joissakin tapauksissa myös -päivien määrä on tiedossa. Vaihtoehtoina ovat seutu-, 44 matkan-, 22 matkan-, menopaluu- sekä kertaliput. Junalipuista vaihtoehtoina ovat kuukausi- ja menoliput sekä eri hinnat taajama-, pika-, IC/IC2- ja Pendolino -junille.³⁰ Verohallinto ratkaisee niistä halvimman käytettävissä olevan vaihtoehdon, mikäli verovelvollis-

²⁸ HE 91/2005 vp, s. 12.

²⁹ Verohallituksen ohje Dnro 1809/32/2007.

³⁰ Verohallituksen ohje Dnro 1809/32/2007.

sella ei ole esittää perusteluja, miksi vähennys tulisi myöntää kalliimman matkustavan mukaan³¹.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 1979 B II 561 oma auto ei ollut halvin kulkuneuvo sillä perusteella, että verovelvollinen joutui käyttämään sitä työssään:

Vaikka työsuhteen edellytyksenä oli oman auton lähes päivittäinen käyttö työtehtävien suorittamiseen, mistä aiheutuneet kustannukset työnantaja oli korvannut, omaa autoa ei katsottu halvimmaksi kulkuneuvoksi, vaan asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset hyväksyttiin vähennykseksi julkisen kulkuneuvon käytöstä aiheutuvien kustannusten mukaan. Verovuosi_1976. Äänestys 3 - 2.³²

Oman auton tarvitseminen työssä on verovelvollisen esittämä melko yleinen perustelu muun kuin julkisen kulkuneuvon käytölle asunnon ja työpaikan välisillä matkoilla. Joillakin verovelvollisilla oman auton käyttö voi olla työsuhteen edellytyksenä. Verovelvollinen saattaa silloin luonnollisesti ajatella, että jos joutuu käyttämään autoa töissä, myös vähennys varmaan myönnetään oman auton kustannusten mukaan laskettuna. Verovelvollisen on sen vuoksi usein vaikea ymmärtää, miksi vähennys lasketaan julkisten kulkuneuvojen mukaan, vaikka niillä olisi mahdotonta suorittaa työhön liittyviä matkoja työpäivän aikana. Lähtökohtana on kuitenkin selvittää halvin kulkuneuvo verovelvollisen asunnon ja työpaikan välisille matkoille.

2.2.2 Muu kuin julkinen kulkuneuvo

TVL 93.2 §:ssa on selitetty, miten vähennys lasketaan, jos halvimpana kulkuneuvona pidetään muuta kuin julkista kulkuneuvoa. Jos verovelvollinen käyttää asunnon ja työpaikan väliseen matkaan omistamaansa tai hallitsemaansa autoa, on vähennyksen määrä 0,22 euroa kilometriltä vuodelta 2007 toimitettavassa verotuksessa. Moottoripyörää käytettäessä vähennys on 0,14 euroa/km,

³¹ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 469.

³² Eri mieltä olivat E. Ro. ja La. K., jotka katsoivat, että koska auto oli katsottava verovelvollisen työvälineeksi, oli hänellä oikeus vähentää tulonhankkimisesta johtuneina menoina matkakustannukset asunnon ja työpaikan välisiltä työmatkoilta niiltä päiviltä, jolloin hänellä on ollut virkamatkoja autolla.

mopolla 0,07 euroa/km ja polkupyörällä 75,00 euroa/vuosi. Jos verovelvollinen käyttää työnantajan omistamaa tai hallitsemaa autoa, vähennys on 0,18 euroa/km. Muita kulkuneuvoja käytettäessä vähennys myönnetään kustannuksista esitetyn luotettavan selvityksen perusteella.³³ Verohallituksen päätös on sitova, eikä sen laskentaperusteista poiketa edes todellisista kustannuksista esitetyn näytön perusteella³⁴.

Oman auton ei tarvitse olla kirjaimellisesti oma. Jos käyttää asunnon ja työpaikan välisiin matkoihin puolison, kaverin tai naapurin autoa, lasketaan vähennys samalla tavalla.³⁵ Tällöin verohallinnon on kuitenkin tutkittava mahdollinen auton omistajan matkakuluvähennysvaatimus.

Polkupyörän käyttö on mahdollista huomioida vähennystä laskettaessa. 75,00 euroa on tarkoitettu kattamaan koko vuoden kulut, joten pyörän käyttäminen ei ole tarkoitettu yhdeksi toisensa poissulkeväksi vaihtoehdoksi muiden kulkuvälineiden rinnalle, jolloin vähennys jäisi pyörää käytettäessä alle omavastuuosuden. Polkupyörän käyttö on tarkoitettu mahdolliseksi vähennykseksi lähtökohdaisesti sellaisissa tilanteissa, jolloin sitä käytetään julkisen kulkuneuvon rinnalla. Käytännössä se tarkoittaa tilanteita, jossa verovelvollinen kulkee polkupyörällä kotoaan pysäkillä ja jatkaa siitä julkisella kulkuneuvolla töihin. Verohallinto kiinnittää tällöin vähennyksen myöntämisessä huomiota pysäkin ja asunnon väliseen matkaan sekä kävelymatkan pituuteen, jos pyörää ei käytettäisi. On selvää, että vähennystä ei voida myöntää kovin lyhyistä matkoista, jotka verovelvollisen voidaan olettaa kulkevan kohtuullisuuden mukaan myös kävellen. Verohallinnossa tulee aika harvoin vastaan vähennysvaatimuksia polkupyörän mukaan, joten todennäköisesti monet verovelvolliset eivät tiedosta vähennysmahdollisuutta tai eivät tiedä minkälaisissa tilanteissa polkupyörä voidaan hyväksyä vähennykseen mukaan.

³³ Verohp Dnro 1458/32/2007.

³⁴ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 470.

³⁵ Sainio 2006, s. 13.

Verohallitus ja oikeuskäytäntö ovat selkiyttäneet tilanteita, joissa halvimmaksi kulkuneuvoksi voidaan katsoa muu kuin julkinen kulkuneuvo. Jos julkisia kulkuyhteyksiä ei löydy tai verovelvollinen on liikuntavammainen invalidi, on luonnollista, että vähennys hyväksytään jollain muulla kulkuneuvolla³⁶. Myös tilapäisen liikuntavamman, kuten esimerkiksi jalan murtumisen, on katsottava oikeuttavan vähennyksen tekemiseen omalla autolla ajanjaksolta, jolloin kulkeminen ei ole onnistunut julkisilla kulkuneuvoilla. Näissä tapauksissa verovelvollisen on syytä säilyttää lääkärintodistus tai vastaava asiakirja mahdolliseksi lisäselvitykseksi sitä pyydettyäessä.³⁷

Mahdollisen julkisen liikenteen lakon ajalta voi vähennyksen tehdä omalla autolla tai sillä kulkuneuvolla, jolla matkat on tehty. Edellytyksenä on, että käytetty kulkuneuvo oli halvin sillä hetkellä tarjolla olevista. Jos matkaan on käytetty taksia, on verovelvollisen syytä säilyttää taksikuitit.³⁸

Matka yöaikaan

Verohallitus on katsonut, että jos asunnon ja työpaikan välinen matka alkaa tai päättyy yöllä klo 00.00–05.00, halvimpana kulkuneuvona *voidaan* pitää esimerkiksi omaa autoa³⁹. Korkein hallinto-oikeus on päätenyt tilanteessa kahteen erillaiseen ratkaisuun. Vanhemmassa ratkaisussa KHO 23.3.1983 T 1050 vähennys hyväksyttiin oman auton käytön mukaan:

Espossa asuva verovelvollinen kävi iltatyössä Turussa. Julkisia kulkuneuvoja käyttäen matka olisi pitänyt tehdä Helsingin kautta. Paluumatkalla hän olisi joutunut keskiyöllä odottamaan Helsingin keskustassa linja-autoa noin puolen tunnin ajan ja kävelemään Haukilahdessa bussilta kotiin. Verovelvollisella oli oikeus vähentää matkakulut välillä Espoo-Kirkkonummen rautatieasema omaa autoa käyttäen. Verovuosi_1977 Verovuosi_1978 Verovuosi_1979

³⁶ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 469.

³⁷ Sainio 2006, s. 13.

³⁸ Sainio 2006, s. 13.

³⁹ Verohallituksen ohje Dnro 1809/32/2007.

Uudempi päätös KHO 11.10.1989 T 3525:

Kun verovelvollisen asunnon ja työpaikan välisillä matkoilla olivat julkiset kulkuneuvot olleet käytettävissä, vaikka työvuorot päättyivätkin kello 24, verovelvollinen ei saanut vähentää asunnon ja työpaikan välisten matkojen kustannuksia oman auton käytön mukaan laskettuna. Verovuosi_1984

Vanhempi tapaus oli Helsingin alueelta, joten ehkä päätökseen ovat vaikuttaneet myöhäiseen aikaan liikkumisen turvattomuuden ohella halvimmman kulkuneuvon ratkaisussa huomioitavat odotusaika ja kävelymatka. Toisaalta siihen eivät saisi vaikuttaa sellaiset syyt kuten verovelvolliselle aiheutuva kohtuuttomuus tai hankaluus, koska asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävä vähennys on laskennallinen⁴⁰.

Useimmissa tapauksissa julkista liikennettä ei todennäköisesti ole arkisin klo 24:n jälkeen. Verohallitus selvittää yhtenäistämisoheissaan, että halvimpana kulkuneuvona *voidaan* pitää omaa autoa⁴¹. Oikeusvarmuuden näkökulmasta voidaan päätellä, ettei kyseellä ole ehdoton hyväksyntä, että vähennys myönnettäisiin joka tapauksessa omalla autolla. Käytännössä verohallinnon ratkaisuihin vaikuttavat luultavasti verotuksen keskittyminen olennaisimpiin tapauksiin ja tarkoituksenmukainen ajankäyttö, mistä voisi päätellä, että oma auto hyväksytään usein halvimmaksi kulkuneuvoksi yöaikaan matkustettaessa.

Ratkaisuun kuitenkin vaikuttavat todennäköisesti myös eri verovalmistelijoiden yksilölliset näkökannat siitä, mikä kulkuneuvo kussakin tapauksessa tulee katsoa halvimmaksi kulkuneuvoksi, koska verovalmistelijan tekemään valintaan sisältyy harkintavaltaa. Osa verovalmisteliijoista mahdollisesti harkitsee, onko vähennys pakko myöntää oman auton mukaan, ja osa taas saattaa tutkia asiaa sen pohjalta, voidaanko vähennys myöntää oman auton mukaan vai ei.

On myös syytä ottaa huomioon, että Verohallituksen yhtenäistämisoheiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa verotuksen toimittamista. Niinpä voisi ajatella, että tapauskohtaisen ratkaisun sijaan voitaisiin oma auto hyväksyä automaatti-

⁴⁰ Ks. Verohallituksen julkaisu 82.08, s. 1.

⁴¹ Verohallituksen ohje Dnro 1809/32/2007.

sesti halvimmaksi kulkuneuvoksi yöaikaan matkustettaessa. Tätä voinee pitää myös verohallinnon veroasiantuntijoiden yleisenä kantana.

Odotusaika

Matkakuluvähennys voidaan laskea muulla kuin julkisella kulkuneuvolla myös siinä tapauksessa, että odotusaika meno-paluumatkalla on yhteensä vähintään kaksi tuntia. Ratkaisevaa ei ole se, miten paljon aikaa verovelvollinen voittaa käyttämällä esimerkiksi omaa autoa.⁴² Odotusajan käsite ei ole kaikille verovelvollisille täysin selvä. Verovelvollinen voi saada omien laskelmien mukaan odotusajaksi yli kolme tuntia, mutta verohallinnon laskelmissa sitä saattaa muodostua esimerkiksi vain noin tunti. Verovelvollinen mahdollisesti luulee odotusajan tarkoittavan asunnon ja työpaikan väliseen matkaan käytetyn ajan lyhentymistä, jos vertaillaan esimerkiksi omaa autoa ja julkista kulkuneuvoa⁴³. On mahdollista, että odotusajaksi luullaan aikaa, joka kuluu matkustettaessa asunnolta työpaikalle ja takaisin. Verovelvollinen saattaa ajatella, että myös käveleminen katsotaan odotusajaksi. Se tarkoittaa kuitenkin vain julkisten kulkuneuvojen odottamiseen pysäkillä tai asemalla kuluvaa aikaa ja myös sitä aikaa, joka kuluu verovelvollisen odottaessa työpaikallaan työajan alkamista.

Kävelymatka ja matkat osittain julkisella kulkuneuvolla

Asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset voidaan hyväksyä vähennettäväksi muuta kuin julkista kulkuneuvoa käyttäen myös silloin, kun julkisia kulkuneuvoja voidaan käyttää vain osittain ja kävelymatka kotoa pysäkille tai pysäkiltä työpaikalle on vähintään kolme kilometriä. Verohallinto voi myös selvittää, voiko matkan tehdä osaksi muulla kuin julkisella kulkuneuvolla, ja hyväksyä

⁴² Andersson & Linnakangas 2006, s. 389.

⁴³ Pesonen 1982, s. 210.

matkakustannukset halvimmman vaihtoehdon mukaan.⁴⁴ Näin ratkaisussa KHO 6.2.1980 T 664:

A asui X:n kunnassa ja kävi omalla autolla työssä 47 kilometrin päässä K:n kaupungissa. Aamulla oli X:stä sopiva linjaautoyhteys K:n kaupungin keskustaan, mutta sopiva julkisen liikenteen jatkoyhteys 7 kilometrin päässä sijainneelle työpaikalle puuttui. A vaati matkavähennyksen laskettavaksi koko matkan osalta oman auton käytön mukaan. Verolautakunta vähensi matkakustannukset koko matkan osalta julkisten kulkuneuvojen käytön mukaan. KHO katsoi A:n halvimmaksi kulkuneuvoksi - joko X:n ja K:n keskustan välillä linja-auton sekä K:n keskustan ja työpaikan välillä aamulla henkilövuokra-auton ja illalla joko linja-auton tai, mikäli sopivaa julkista liikennettä ei tällöin ollut, henkilövuokra-auton - tai koko matkan osalta oman auton, sen mukaan kumpi vaihtoehdoista oli halvempi. Verovuosi_1976.

Merkitystä on silloin myös sillä, onko kulkuneuvojen vaihtopaikalla turvallinen pysäköintipaikka omalle autolle. Verovelvollinen sai vähentää asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset kokonaisuudessaan oman auton mukaan, koska kulkuneuvojen vaihtopaikalla ei ollut asianmukaista ja turvallista pysäköintipaikkaa autolle. KHO 1980 B II 555:

R:n työmatkan pituus oli 22 km, jonka hän teki omalla autolla. Aamulla oli sopiva linja-autoyhteys asunnosta työpaikkaan, mutta työpäivän päätyttyä hänen oli mahdollista kulkea linja-autolla vain 15 km, koska loppumatkan 7 km:n osalta puuttui sopiva julkinen liikenne. R vaati matkakustannukset laskettavaksi koko työmatkan osalta oman auton käytön mukaan. Verolautakunta vähensi matkakustannukset halvinta matkustustapaa käyttäen siten, että 2 x 7 kilometrin osalta halvimmaksi kulkuneuvoksi katsottiin oma auto ja muutoin linja-auto. R vaati muutosta, koska verolautakunnan tarkoittamalla kulkuneuvojen vaihtopaikalla ei ollut turvallista pysäköintipaikkaa. Lääninoikeus hylkäsi valituksen. KHO katsoi, että R:n halvimmaksi kulkuneuvoksi oli näissä oloissa katsottava koko työmatkalla oma auto. Verovuosi_1976. . Äänestys 4 - 3.⁴⁵

Korkein hallinto-oikeus on antanut ratkaisun KHO 6.2.1980 T 658, jonka mukaan halvimmaksi kulkuneuvoksi voidaan hyväksyä muu kuin julkinen kulkuneuvo myös silloin, kun meno- tai paluumatkaa ei voi suorittaa julkisella kulkuneuvolla:

Vuorotyöläisen halvimmaksi kulkuneuvoksi katsottiin oma auto niinä työvuoroina, joihin julkista liikennettä ei ollut lainkaan käytettävissä tai joilla meno- tai paluumatkaa ei voinut suorittaa julkisella kulkuneuvolla. Verovuosi_1975.

⁴⁴ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 469.

⁴⁵ Eri mieltä olivat E.T.R., K.S ja M.M., jotka katsoivat, että koska R on voinut 22 km:n pituisella työmatkallaan käyttää aamuisin linja-autoa, mutta paluumatkalla on puuttunut julkisen liikenteen käyttömahdollisuus 7 km:n matkan osalta, on halvimmaksi kulkuneuvoksi katsottava sekä meno- että paluumatkalla 7 km:n osalta oma auto ja muulta työmatkan osalta linja-auto.

Työkalujen kuljettaminen

Vaikeita tilanteita halvimman kulkuneuvon ratkaisemisessa tulee eteen silloin, kun verovelvollinen perustelee oman auton käytön sillä, että työkalujen kuljettaminen on mahdotonta julkisilla kulkuneuvoilla. Omaa autoa ei voida hyväksyä halvimmaksi kulkuneuvoksi sen perusteella, että verovelvollinen tarvitsee sitä työssään tai julkisilla kulkuneuvoilla liikkuminen tuottaisi olennaista hankaluutta⁴⁶. Niinpä halvimmaksi kulkuneuvoksi on usein katsottu julkinen kulkuneuvo. Korkein hallinto-oikeus antoi kuitenkin ratkaisun KHO 14.6.2006 T 1543:

A asui Espoossa ja työskenteli ammattimuusikkona Helsingin kaupunginorkesterissa. Matkaa asunnosta työpaikalle ei voitu tehdä vaihtamatta julkista kulkuneuvoa ja osa matkasta oli käveltävä. A:n työpäivä Helsingin kaupunginorkesterissa oli konserttipäivinä kaksiosainen siten, että päivällä olivat harjoitukset ja illalla konsertti. A:n instrumentit olivat erilaisia lyömäsoittimia, joita A:n oli kuljetettava edestakaisin asunnon ja työpaikan välillä päivittäin. Tätä edellyttivät muun muassa henkilökohtainen soitinhuolto ja palkkatyön edellyttämä säännöllinen kotiharjoittelu. Instrumentit oli pakattu neljään eri laukkuun ja kuljetuslaatikkoon, joiden yhteispaino oli noin 30-40 kilogrammaa. Suurin kuljetuslaatikko oli ulkomitoiltaan 100 x 30 x 40 senttimetriä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että laskettaessa asunnon ja työpaikan välisiä matkakustannuksia A:n halvimpana kulkuneuvona oli pidettävä omaa autoa, kun otettiin huomioon A:n henkilökohtaisina työvälineinä pidettävien soitinten kuljettamiseen tarvittavien laatikoiden määrä, koko ja paino sekä instrumenttien kuljettaminen edellä selostetuissa olosuhteissa päivittäin asunnon ja työpaikan välillä. Tämän vuoksi A:lla oli oikeus vähentää asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset oman auton käytön mukaan laskettuna. Verovuodet 1997-2000.

Halvin kulkuneuvo on pakko ratkaista edellisen kaltaisissa tilanteissa tapauskohtaisesti. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu tuo hyvin esille sen, kuinka pikkutarkkaa vähennysvaatimuksen tutkiminen voi olla ratkaistaessa halvinta kulkuneuvoa. Ratkaisun johdosta verohallinnon työ lisääntyy ja hidastuu. Voi olla vaikeaa tehdä rajanvetoa sen välillä, milloin työvälineiden koko on niin suuri, ettei verovelvollinen voi kulkea julkisilla kulkuneuvoilla. Huomiota täytyy kiinnittää myös siihen, voiko verovelvollinen säilyttää työvälineet turvallisesti työpaikalla, ja miten se on luotettavasti selvitettävissä.

⁴⁶ Ks. Verohallituksen julkaisu 82.08, s. 1.

3 VÄHENNYKSEEN LIITTYVIÄ ONGELMIA

3.1 Hyvän verojärjestelmän ominaisuudet ja vähennys

Hyvän verojärjestelmän käsitteellä tarkoitetaan niitä ominaisuuksia, joita tavoiteltavana pidettävän verojärjestelmän tulisi sisältää. Tällaisina ominaisuuksina mainitaan yleensä muun muassa neutraliteetti, oikeudenmukaisuus, ennakoitavuus ja oikeusvarmuus, hallinnollinen tehokkuus sekä kansainvälinen kilpailukyky. Nämä ominaisuudet eivät ole sisällöltään yksiselitteisiä. Lisäksi monet niistä ovat usein käytännössä ristiriidassa keskenään.⁴⁷

Verotuksen neutraliteetilla tarkoitetaan sitä, että verotus ei vaikuta verovelvollisten käyttäytymiseen. Neutraalissa järjestelmässä verotus ei muuta verovelvollisten valintoja siitä, mitä ne olisivat täysin verottomassa taloudessa. Neutraalin verotuksen tavoitteen taustalla on ennen kaikkea se, että talouden katsotaan toimivan parhaiten silloin, kun julkinen valta puuttuu siihen mahdollisimman vähän. Neutraalin verotuksen vastakohtana on pyrkimys ohjata verotuksella verovelvollisten käyttäytymistä. Verotuksella voidaan pyrkiä esimerkiksi jakopoliittisten, aluepoliittisten, sosiaali- ja terveystaloudellisten, asuntopoliittisten, ympäristöpoliittisten ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteuttamiseen. Neutraalia verojärjestelmää voidaan yleensä pitää yksinkertaisempänä ja siten käytännössä helpommin hallinnoitavampana kuin ohjauksivaikutuksiin pyrkivä verojärjestelmä.⁴⁸

Nykyistä asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmää voidaan pitää jossain määrin ohjaavana verotuksen osa-alueena. Vähennyksen ylärajan nostamisella on pyritty tukemaan aluepolitiikkaa siinä mielessä, että matkakustannukset voidaan hyödyntää yhä pidemmiltä asunnon ja työpaikan välisiltä matkoilta. Tavoitteena voi siis olla pyrkimys vakaasti jatkuvan muuttoliikkeen osittaiseen hillitsemiseen kasvukeskusten välittömään läheisyyteen, josta yhä useammat työpaikat nykyään löytyvät. Todennäköisesti matka-

⁴⁷ Valtiovarainministeriön työryhmä 2002, s. 17.

⁴⁸ Valtiovarainministeriön työryhmä 2002, s. 17 s.

kustannusten vähennyskelpoisuus ei ole kuitenkaan tärkeimpiä kriteerejä, joiden perusteella asuinpaikka valitaan.

Viikonloppumatkojen näkökulmasta ongelmallisena neutraliteetin kannalta voidaan pitää perhesuhteiden vaikutusta matkakustannusten vähennyskelpoisuuteen. On mahdollista, että tässä yhteydessä lapsettomia avio- ja avopareja syrjitään. Ongelma ei ole kuitenkaan neutraliteetin kannalta merkittävä.

Vähennys myönnetään halvimman kulkuneuvon mukaan. Vähennys on yleensä muulla kuin julkisella kulkuneuvolla isompi, joten joillakin verovelvollisilla on taipumus esittää kyseenalaisia vähennysvaatimuksia, jotta vähennys saataisiin osaksi omaa verotusta ja mahdollisimman suurena. Tältä osin vähennysjärjestelmää voidaan pitää verovelvollista ohjaavana. Siitä seuraa myös hankalia ongelmia verohallinnossa.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin kuuluu se, että verorasitus jakautuu verovelvollisten kesken oikeudenmukaisesti. Horisontaalinen oikeudenmukaisuus edellyttää sitä, että samanlaisessa asemassa olevia tulee verotuksessa kohdella samalla tavalla. Vertikaalinen oikeudenmukaisuus sen sijaan edellyttää sitä, että erilaisessa asemassa olevia tulee kohdella verotuksessa eri tavoin.⁴⁹

Oikeudenmukaisuuden periaate on vahvasti viranomaisten toiminnan taustalla. Julkishallinnon erityispiirteisiin kuuluu, että viranomaisten toiminnalta edellytetään erityistä *objektiivisuutta* ja *tasapuolisuutta*. Julkinen luottamus siihen, että viranomaiset toimivat puolueettomasti, on hallintotoiminnan uskottavuuden ja hyväksyttävyyden perusedellytys. Julkinen luotettavuus merkitsee sitä, että esimerkiksi verovelvollinen voi luottaa verohallinnon toiminnan laillisuuteen ja asianmukaisuuteen.⁵⁰

⁴⁹ Rabinä 2001, s. 585.

⁵⁰ Mäenpää 2003, s. 24.

Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluu *yhdenvertaisuusperiaate*. Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yhdenvertaisuussääntely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuin- tai kotipaikkaan katsomatta. Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti. Viranomaisen on normia tulkitessaan ja soveltaessaan kohdeltava samanlaisia tapauksia samalla tavoin, mutta erilaisia tilanteita niiden eroavuudet huomioon ottaen. Kussakin tapauksessa on otettava asian erityispiirteet riittävästi huomioon.⁵¹

Yhdenvertaisuusperiaate edellyttää myös päätöksenteon *johdonmukaisuutta*. Samanlaisissa asioissa on siten yleensä noudatettava samanlaista menettelyä ja johdonmukaista ratkaisulinjaa. Johdonmukaisuusvaatimus ei kuitenkaan oikeuta kaavamaista päätöksentekoa.⁵² Nykytilanteessa voitaisiin katsoa, etteivät oikeudenmukaisuus sekä Suomen perustuslain ja hallintolain yhdenvertaisuusperiaatteen tavoitteet toteudu joka kerta vähennysvaatimuksia tutkittaessa, koska samantyyppisissä tapauksissa voidaan päätyä erilaisiin ratkaisuihin tiettyihin tilanteisiin liittyvän viranomaisen harkintavallan takia.

Harkinnanvaraisissa ratkaisuissa voidaan päätyä kahteen eri tulokseen verovalmistelijan mukaan. Yksi verovalmistelija tutkii vähennysvaatimuksen tarkemmin kuin toinen. Joku myöntää vähennyksen hieman kevyemmin perusteina muulla kuin julkisella kulkuneuvolla, kun taas toinen haluaa noudattaa sääntöjä tarkemmin ja päätyy julkiseen kulkuneuvoon.

Oikeudenmukaisuuden voidaan olettaa vaarantuvan myös valikointiehtojen ja verotuksen automatisoitumisen takia. Voi syntyä tilanteita, joissa kahdesta lähes täysin identtisestä tapauksesta vain toinen nousee tutkittavaksi ja toinen ei, jolloin voidaan päätyä myös kahteen erilaiseen ratkaisuun. Tulevaisuudessa siitä voi aiheutua verohallinnolle hankalia tilanteita, kun verovelvollinen tieduste-

⁵¹ Mäenpää 2003, s. 163–165.

⁵² Mäenpää 2003, s. 166.

lee, miksi naapuri sai vähennyksen eri tavoin kuin hän, vaikka lähtökohdat olivat samat.

Hyvän verojärjestelmän ominaisuuksiin kuuluu myös se, että verotuksen täytäntöönpano on hallinnollisesti mahdollisimman tehokasta. Tehokkuusvaatimuksella tarkoitetaan sitä, että verolain edellyttämä verotus voidaan toteuttaa mahdollisimman vähin hallinnollisin kustannuksin, joilla tarkoitetaan sekä verovelvollisille että verohallinnolle aiheutuvia kustannuksia.⁵³

Verohallinnon kustannuksia ovat verojen määrittämisestä, verojen perimisestä ja verovalvonnasta aiheutuvat kustannukset. Verovelvollisten kustannuksia ovat muun muassa ilmoittamisvelvoitteiden täyttämistä ja verohallinnon edellyttämien selvitysten hankkimisesta aiheutuvat kulut. Verotuksen kustannukset voidaan ymmärtää laajasti siten, että suoranaisten kulujen lisäksi myös verotusmenettelyyn käytettyä aikaa voidaan pitää kustannuksena. Verotuksen kustannuksiin vaikuttaa muun muassa verotusmenettelyä koskeva lainsäädäntö ja verohallinnon organisaation tehokkuus. Kustannuksiin vaikuttavat myös lainsäädäntötekniset seikat, kuten verolainsäädännön selkeys ja yksinkertaisuus.⁵⁴

Tehokkuusvaatimus ei toteudu nykyisessä vähennysjärjestelmässä. On mahdollista, että juuri verovelvollisen asunnon ja työpaikan välisiä matkakustannuksia koskevien vähennysvaatimuksien tutkiminen aiheuttaa eniten kustannuksia henkilöverotuksen toimittamisessa. Vähennystä ei voida pitää selkeänä ja yksinkertaisena, joten on luonnollista, että ongelmia syntyy. Verotusmenettelylakiin (1558/1995) tehdyt muutokset eivät ole poistaneet vähennykseen liittyviä ongelmia.

Hyvän verojärjestelmän tulisi täyttää myös oikeusvarmuuden edellytykset. Oikeusvarmuudella tarkoitetaan sitä, että veroratkaisut ovat lainmukaisia ja että verovelvollisilla on myös mahdollisuus ennustaa veroratkaisujen sisältö. Oike-

⁵³ Rabinä 2001, s. 588.

⁵⁴ Valtiovarainministeriön työryhmä 2002, s. 21.

usvarmuuden toteutumiseen vaikuttaa merkittävästi se, miten verolainsäädäntö on laadittu. Oikeusvarmuuden kannalta olisi tärkeää, että verolainsäädäntö olisi mahdollisimman kattavaa eli verosäädökset kattaisivat ainakin kaikki merkittävimmät ajateltavissa olevat verovelvollisten taloudellisen käyttäytymisen muodot. Jos verolainsäädännössä on selviä aukkoja, verovelvollisilla ei voi olla tietoa taloudellista käyttäytymistään koskevien veroratkaisujen sisällöstä.⁵⁵

Verotuksen automatisointi ja toteuttaminen valikointipöiminnällä sekä veroviranomaisen harkintavalta tietyissä tilanteissa saattavat vaarantaa verovelvollisen luottamusta ratkaisujen lainmukaisuuteen, koska samantyyppisissä vähennysvaatimuksissa voidaan päätyä erilaisiin ratkaisuihin. Vähennyksen ymmärtäminen edellyttää tutustumista lainsäädännökseen, Verohallituksen ohjeisiin ja Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöön, joten vähennysjärjestelmä voi tuntua monimutkaiselta. Edes oikeuskäytäntö ei kata kaikkia mahdollisia vähennystilanteita, joten verohallintokaan ei aina tiedä ilman perusteellisempaa tutkimista sitä, miten tietty tapaus tulee ratkaista.

Verolakien tulisi olla selkeitä ja yksinkertaisia. Monimutkaisuutta lisää, jos säädöksiä tai yksittäisiä säännöksiä on runsaasti tai jos säännökset edellyttävät monimutkaisia laskelmia tai vaikeasti saatavissa olevan selvityksen hankkimista. Yksinkertaisuusvaatimus korostuu niiden säännösten kohdalla, joita sovelletaan laajaan verovelvollisten joukkoon, kuten henkilöverotuksessa tapahtuu.⁵⁶ Vähennyksen määrän laskeminen ei aina ole nopea toimenpide. Usein myös lopullisen vähennysmäärän ratkaiseminen edellyttää lisäselvityksiä verovelvolliselta, joka ei aina osaa antaa niitä kattavasti tai asianmukaisesti.

Kansainvälisen kilpailukyvyn tarkastelu ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista, koska asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset liittyvät lähinnä kotimaisiin tilanteisiin.

⁵⁵ Valtiovarainministeriön työryhmä 2002, s. 20.

⁵⁶ Rabinä 2001, s. 590.

3.2 Verovelvollisen näkökulmasta

Esitätetty veroilmoitus ja matkakustannuksia koskeva ohjeistus

Verovelvollinen saa kotiinsa esitätetyn veroilmoituksen ja sen täyttöohjeen huhtikuussa. Veroilmoituksen tarkistamiseen ja puuttuvien sekä virheellisten tietojen korjaamiseen on aikaa noin parista viikosta kuukauteen, koska viimeiset palautuspäivät ovat 8.5. ja 15.5.. Täyttöohje kehottaa lisäämään muun muassa matkakustannukset, jotka esitätetyltä veroilmoitukselta puuttuvat. Veroilmoituksen korjaamiseen annetun ajan rajoissa verovelvollisen tulee selvittää mahdolliset verovuoden aikaiset asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset sekä perehtyä siihen, miten ne pitää merkitä veroilmoitukselle oikein.⁵⁷ Verovelvollisen oikea toiminta vaikuttaa oleellisesti verotuksen toimittamisen sujuvuuteen. Jos verovelvollinen osaa toimia oikein, häntä ei turhaan vaivata kyseilyillä, mikä säästää myös verohallinnon työtä.⁵⁸ Matkakustannusten merkitseminen veroilmoitukselle on osoittautunut kuitenkin aika hankalaksi tehtäväksi monille verovelvollisille⁵⁹.

Esitätetyn veroilmoituksen täyttöohje kehottaa verovelvollista lisäämään asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset, jos ne ylittävät 500 euron omavastuusuuden. Ohjeen mukaan vähennys lasketaan halvimman kulkuneuvon käytön mukaan. Jos verovelvollinen vaatii vähennystä muun kuin julkisen kulkuneuvon mukaan, se täytyy perustella. Täyttöohjeessa on pari esimerkkiä siitä, miten veroilmoituksen matkakulutaulukko tulee täyttää. Toinen esimerkki on julkisen kulkuneuvon käytön mukaan laskettuna, ja toinen oman auton käytön mukaan laskettuna. Lisäksi ohjeessa on taksataulukoita pääkaupunkiseudun ja muutaman ison kaupungin lippujen hinnoista sekä vähennyksen määrät käytettäessä muuta kuin julkista kulkuneuvoa.⁶⁰

⁵⁷ Verohallituksen julkaisu 52.08, s. 2.

⁵⁸ Myllys-Kauppinen 2007, s. 129.

⁵⁹ Ks. Sorsa 1986, s. 421.

⁶⁰ Verohallituksen julkaisu 52.08, s. 8.

Täyttöohje ei luonnollisesti voi kattaa kaikkia mahdollisia tilanteita, joita verovelvollisilla saattaa olla, joten verohallinto ei voi odottaa, että matkakustannus-
taulukko olisi täytetty aina riittävän huolellisesti. Matkakustannukset voidaan vähentää halvimman kulkuneuvon kustannusten mukaisesti, mikä täyttöohjeen mukaan tarkoittaa yleensä julkisen kulkuneuvon käytön mukaisia kustannuksia. Tosielämässä asunnon ja työpaikan väliä kuljetaan hyvin usein omalla autolla, joten on melko luonnollista, että verovelvollinen vaatii vähennystä oman auton käytön mukaan jo pelkästään sen takia. Verovelvolliselle ei aina tule luonnostaan mieleen laskea ensimmäiseksi halvin mahdollinen tapa kulkea töissä, vaan vähennys ajatellaan usein tosiseikkojen pohjalta, eli mitä todellisuudessa on tehty.

Täyttöohje kehottaa perustelemaan muun kuin julkisen kulkuneuvon käytön, mutta ei kerro kaikkia niitä seikkoja, joiden perusteella vähennys voidaan hyväksyä esimerkiksi autolla. Verovelvollinen ei siis aina voi tietää tarkalleen, mihin perusteluissa tulisi kiinnittää huomio. Täyttöohjeessa perusteeksi esimerkiksi oman auton käytölle mainitaan työaika klo 22.00–5.00, jolloin julkista liikennettä ei ole.⁶¹

Vaikka esitetyt veroilmoituksen täyttöohje on puutteellinen, viittaa se monessa kohtaa asiakastiedotteisiin, joita verovelvollisen on mahdollista omaloitteisesti hakea Internetistä tai verotoimistoista.⁶² Verohallituksen laatima ohje palkansaajille matkakustannusten verotuksesta antaa verovelvolliselle paljon lisätietoa ja korvaa niitä puutteita, joita veroilmoituksen täyttöohjeessa on⁶³. Koska asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävä vähennys on yleinen, merkittävä ja monelle verovelvolliselle vaikeaselkoinen, voitaisiin matkakustannusohjetta pitää jopa välttämättömänä verovelvollisen kannalta. Verovelvollisia koskevat tosielämän monenlaiset olosuhteet ja niiden so-

⁶¹ Ks. Verohallituksen julkaisu 52.08, s. 8.

⁶² Verohallituksen julkaisu 52.08, s. 8.

⁶³ Ks. Verohallituksen julkaisu 82.08.

vittaminen verotukseen puoltavat tätä ajatusta. Verovelvollisella voi tuskin koskaan olla liikaa tietoa käytettävissään.

Useille verovelvollisille oma verotus on hyvin tärkeä ja henkilökohtainen asia. Silti monet verovelvolliset eivät ole edellä mainittua matkakustannusohjetta huomioineet ainakaan riittävän huolellisesti. On mahdollista, että he eivät ole huomanneet viittausta kyseiseen ohjeeseen eivätkä siis ole tienneet sellaisesta. Saattaa olla, että monet eivät ole vaivautuneet hankkimaan sitä, koska se vaatisi käyntiä verotoimistossa tai ohjeen etsimistä Internetistä, jota ihan jokaisella ei vielä ole käytettävissään. Olisi kuitenkin sekä verovelvollisen että verohallinnon kannalta tarkoituksenmukaista, jos matkakustannusohje olisi kaikilla käytettävissä, kun verovelvollinen ilmoittaa matkakustannuksia esitetyllä veroilmoituksella. Verohallinnon olisi ehkä syytä miettiä mahdollisuutta lähettää ohje veroilmoituksen mukana kotiin jokaiselle verovelvolliselle.

Veroilmoituksen matkakustannustaulukon täyttäminen

Verohallinnon ohjeistusta voitaisiin pitää epäonnistuneena, koska verovelvollisen veroilmoituksen matkakustannustaulukoon lisäämissä tiedoissa on esiintynyt niin usein puutteita. Verohallinto toivoo lomakkeiden täyttämistä huolellisuutta, mutta kaikilta ihmisiltä ei voida odottaa hyvää täyttämistaitoa.

Verovelvollisella saattaa olla saman verovuoden aikana useampia työpaikkoja, tai hän on muuttanut kesken verovuoden joskus jopa useamman kerran. Matkakustannustaulukossa on sen vuoksi kolme riviä tilaa täyttää eri vaihtoehtoja asunnon ja työpaikan välille. Verovelvollinen unohtaa usein laittaa osoitetietoihin myös osoitteen numerot, ja kaikki eivät ilmoita työpaikan tarkkaa osoitetta, vaikka täyttöohjeessa niitä tietoja on pyydetty. Tarkat osoitetiedot ovat tärkeitä matkakustannusten todellisuuden selvittämisessä sekä matkojen pituuksien tarkistamisessa. Jos verovelvollinen on vaihtanut työpaikkaa tai asuntoa verovuoden aikana, tulisi hänen jakaa matkat oikein eri osoitteille sekä kuukausille.

Verovelvollisen ilmoittamat tiedot eivät aina vastaa täysin verohallinnon saamia tietoja, jolloin verovelvollisen täytyy antaa usein lisäselvitystä.

Matkakustannukset hyväksytään yleensä yhdeltätoista kuukaudelta vuodessa. Loma-aikaa, joka oletetaan kuukauden pituiseksi, ei oteta huomioon vähennyksen määrää laskettaessa. Jos verovelvollisella ei ole ollut ollenkaan lomaa työpaikan vaihdoksen tai muun syyn vuoksi, tulisi hänen muistaa tehdä siitä matkakustannustaulukkoon merkintä. Tällöin vähennys myönnetään kahdeltatoista kuukaudelta.⁶⁴

Veroilmoituksen täyttöohjeessa huomautetaan, että loma-aikaa ei lasketa mukaan vähennyksen määrää ratkaistaessa. Ohje ei sisällä neuvoja siitä, miten verovelvollisen tulisi toimia, jos lomaa ei ole ollut.⁶⁵ Verovelvollinen saattaa ajatella, että on yleinen käytäntö myöntää vähennys enintään yhdeltätoista kuukaudelta, jolloin hän ei ymmärrä tehdä vähennysvaatimusta kahdeltatoista kuukaudelta. On myös mahdollista, että verovelvollinen tekee vaatimuksen koko vuodelta, mutta unohtaa kirjoittaa perustelut siitä, miksi hän vaatii vähennystä kahdeltatoista kuukaudelta. Verohallinto voi silloin laskea vähennyksen yhden toista kuukauden mukaan, jos se ei katso tarpeelliseksi pyytää verovelvolliselta lisäselvitystä. Vaatimus voidaan mahdollisesti hyväksyä kahdeltatoista kuukaudelta ilman verovelvollisen lisäselvitystä, mikäli verohallituksen tietojärjestelmien mukaan verovelvollinen on vaihtanut työpaikkaa verovuoden aikana.

Perustelut muulle kuin julkiselle kulkuneuvolle

Huomattavimmat vaikutukset verohallinnon ohjeistuksen epäonnistumisesta näkyvät verovelvollisen esittämissä perusteluissa muun kuin julkisen kulkuneuvon käytölle. Perustelut ovat usein hyvin lyhyitä. Verovelvollinen saattaa vaatia vähennystä oman auton mukaan, koska julkisia kulkuneuvoja ei ole käytettävissä.

⁶⁴ Sainio 2006, s. 13.

⁶⁵ Verohallituksen julkaisu 52.08, s. 8.

sä tai niillä on mahdotonta kulkea asunnon ja työpaikan välisiä matkoja. Tyypillisiä perusteluita ovat myös kolmi- tai viisivuorotyö ja se, että julkiset kulkuneuvot eivät sovi. Verovelvollisen kannattaisi tarkentaa perusteluja kertomalla miksi julkisia kulkuneuvoja ei voi käyttää ja mitkä ovat tarkemmat työajat. Perusteluita voi hyvin päätellä, ettei verovelvollinen aina osaa arvioida perustelujen riittävyyttä eikä tarkoituksenmukaisuutta. Yleisessä tiedossa pitäisi kuitenkin olla se, että mitä perusteellisempi selvitys vähennyksen tukena on, sitä suurempi mahdollisuus on sille, että verohallinto voi hyväksyä vähennyksen⁶⁶.

Vähennyksen vaikeaselkoisuus

Asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävä vähennys on laskennallinen, eli matkakustannukset hyväksytään vähennettäväksi halvinta kulkuneuvoa käyttäen riippumatta siitä, mitä kulkuneuvoa verovelvollinen on todellisuudessa käyttänyt tai miten vaikeaa on kulkea töihin tietyllä kulkuneuvolla. Oma autoa ei voida pitää halvimpana kulkuneuvona esimerkiksi sen perusteella, että verovelvollinen kuljettaa lapset päivähoidon autollaan ennen töiden alkamista tai matka julkisilla kulkuneuvoilla kestäisi suhteettoman kauan verrattuna oman auton käyttöön.⁶⁷ Verovelvollisen mielestä käytäntö voi tuntua kohtuuttomalta.

Verovelvollisten yksilölliset olosuhteet ovat varsin erilaisia. Vähennykseen liittyviä Korkeimman hallinto-oikeuden oikeustapauksia on runsaasti. Vähennyksen myöntämisessä ja halvimman kulkuneuvon ratkaisemisessa otetaan huomioon paljon erilaisia asioita, ohjeita ja sääntöjä. Kaiken lisäksi vähennyksen määrän laskemisessa kaikki ei aina riipu siitä, miten verovelvollinen on tosielämässä toiminut, joten on ymmärrettävää, että vähennys on usein verovelvollisen kannalta turhan hankala ja vaikeaselkoinen.

⁶⁶ Ks. Sainio 2006, s. 17.

⁶⁷ Ks. Verohallituksen julkaisu 82.08, s. 1.

Joskus verohallinnon ratkaisut voivat tuntua verovelvollisesta käsittämättömiltä. Jos verovelvollinen ei ymmärrä asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmää, on todennäköistä, ettei hän ymmärrä verohallinnon ratkaisujakaan. Verovelvollisen luottamus verohallinnon objektiivisuuteen, asianmukaisuuteen ja lainmukaisuuteen saattaa vaarantua. Verohallinnon muuttamaan vähennyksen määrään haetaan oikaisua joskus useita kertoja, kunnes verovelvollinen ymmärtää, että asia on ratkaistu oikein ja lain mukaan.

3.3 Verohallinnon näkökulmasta

Vähennysvaatimuksen tutkimisen lähtökohdat

Asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävän vähennyksen ratkaiseminen alkaa aina verohallinnon valikointiehtojen tutkittaviksi nostamista tapauksista ja verovelvollisen korjaamasta esitetyistä veroilmoituksesta. Aika harvoin tutkittavaksi nousee julkisen kulkuneuvon käytön mukaan laskettu vähennys, mistä voi päätellä, että valikointiehdot syrjäyttävät suurimman osan tällaisista tapauksista. Jos edellisvuonna vähennys on myönnetty esimerkiksi seutulipun mukaan laskettuna ja tänä vuonna vaatimus on sama, ei vähennys kuulu olennaisimpien tutkimiskohteiden joukkoon. Suurin osa tutkittavista vähennyksistä on siis sellaisia, joissa matkakustannuksia halutaan vähentää muun kuin julkisen kulkuneuvon käytön mukaisesti. Koska verotuksella vaikutetaan verovelvollisten tuloihin, on varsin luonnollista, että verovelvolliset pyrkivät saamaan mahdollisimman ison vähennyksen. Vähennysvaatimukset muun kuin julkisen kulkuneuvon käytön mukaan edellyttävät tarkempaa tapauskohtaista tutkimista, koska ne ovat yleensä euromäärältään suurempia kuin julkisen kulkuneuvon käytön mukaan vaaditut vähennykset. Sen lisäksi halvimman kulkuneuvon ratkaisemiseen liittyy tulkinnanvaraisuuksia, joista aiheutuu monia ongelmia.⁶⁸

⁶⁸ Ks. HE 91/2005 vp, s. 13, 16.

Vähennyksen tutkiminen vie verohallinnolta enemmän aikaa silloin, kun vähennystä vaaditaan muun kuin julkisen kulkuneuvon kustannusten mukaan lasketuna.⁶⁹ Vähennys on usein monimutkainen sekä verovelvolliselle että verohallinnolle, mikä aiheuttaa ketjureaktion, jossa yksi ongelma synnyttää uusia⁷⁰.

Verohallinto vertailee tietojärjestelmiensä ja internetin avulla saatuja tietoja verovelvollisen ilmoittamiin asunnon ja työpaikan osoitetietoihin. Joskus verohallinnolla on vaikeuksia tarkistaa matkojen todenmukaisuutta vertaamalla palkanmaksajatietoja verovelvollisen ilmoittamiin työpaikkojen osoitteisiin. Aikaa kuluu selaillessa eri palkanmaksajien internetsivuja ja tarkistaessa osoitteita, joita ei aina heti tahdo löytyä. Tarkoilla osoitetiedoilla verohallinto tarkistaa myös matkojen etäisyydet, jotka ovat hyvin usein lyhyemmät, kuin mitä verovelvollinen ilmoittaa. Se ei kuitenkaan tarkoita, että verovelvollinen yrittäisi saada suurempaa vähennystä, vaan yleensä reittihakupalvelun tulos eroaa verovelvollisen ilmoittamasta tiedosta.

Verohallinnolla ei ole vielä keinoja tutkia kävelymatkaa niin tarkkaan, että se vastaisi absoluuttista totuutta. Internetistä löytyvät reittihakupalvelut ovat kuitenkin suureksi avuksi, kun parempiakaan apukeinoja kävelymatkan mittaamiseen ei ole. Useimmilla on mahdollista laskea välimatka 100 metrin tarkkuudella. Eräs reittihakupalvelu laskee suoraan kävelymatkan pysäkiltä asunnolle tai työpaikalle. Se ottaa huomioon julkisen liikenteen aikataulut ja eri kulkuneuvojen vaihtoehdot, joilla asunnon ja työpaikan välinen matka voidaan kulkea. Palvelu laskee myös ajan, joka kuluu yksittäiseen liikkumistapaan. Lähtö- ja saapumisaikojen perusteella verohallinto voi laskea odotusajan minuutin tarkkuudella.

Asunnon ja työpaikan välisen matkan tai kävelymatkan pituus voi vaihdella joskus merkittävästi, jos vertailee verovelvollisen ilmoittamaa matkan pituutta reittihakupalveluiden laskemaan reittiin. Julkisen liikenteen aikatauluihin ei voi

⁶⁹ Ks. Pesonen 1982, s. 208.

⁷⁰ Sorsa 1986, s. 421.

myös koskaan täysin luottaa. Verovelvollisten kävelyvauhdeissa on varmasti eroja. Vaikka verohallinnon käyttämiä apukeinoja voi kritisoida monella tapaa, on halvin kulkuneuvo ja sen ratkaisemisessa huomioitavat asiat tutkittava kuitenkin jollain tavoin. Tulokset on huomioitava vähennyksen määrää selvittäessä, jos verovelvollisella ei ole antaa luotettavaa, todenmukaisempaa tietoa.

Käytännössä verohallinto ei aina huomioi kävelymatkaa ja odotusaikaa niin tarkkaan, kuin ehkä pitäisi. Verotuksen massamenettelyluonteesta ja kiireellisyydestä johtuen verohallinnolta ei voi edellyttää hyvää tarkkuutta jokaisessa vähennystapauksessa. Sen lisäksi verohallinnon verovalmistelijoilla on jonkin verran myös harkintavaltaa halvinta kulkuneuvoa ratkaistaessa.

Esitetyllä veroilmoituksella ei ole kovin runsaasti tilaa perustella muun kuin julkisen kulkuneuvon käyttö, mutta sen pitäisi riittää oikeille ja päteville sille, joita verohallinto kuitenkin odottaa usein turhaan. On täysin selvää, ettei puutteellisilla perusteluilla saa vähennystä esimerkiksi oman auton mukaan, jos näyttää siltä, että matkat voi tehdä julkisilla kulkuneuvoilla. Perusteluiden puutteellisuus on erittäin yleistä, keskeyttää usein vähennysvaatimuksen tutkimisen ja pakottaa silloin verohallinnon pyytämään verovelvolliselta lisäselvitystä.

Jos verohallinto katsoo, että vähennyksen myöntäminen ja määrä voidaan ratkaista puutteellisista perusteluista huolimatta, verohallinto voi lähettää verovelvolliselle poikkeamiskirjeen, jossa ilmoitetaan joko vähennysvaatimuksen hylkäämisestä tai uusi vähennys julkisen kulkuneuvon mukaan laskettuna. Verovelvollinen tekee sen jälkeen usein oikaisuvaatimuksen, joten vähennysvaatimus on kuitenkin tutkittava uudestaan.

Veroilmoituksen täydentämispyyntö ja verovelvollisen antama lisäselvitys

Verohallinnolla on käytössä veroilmoituksen täydentämispyyntöjä varten erityinen kirje asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävästä

vähennyksestä. Sen avulla pyydetään verovelvolliselta lisäselvitystä muun kuin julkisen kulkuneuvon käytölle puutteellisten perusteluiden takia sekä muita tarpeellisia tietoja oikean vähennyksen määrän selvittämiseksi. Kirjeessä selvitetään verovelvolliselle halvimman kulkuneuvon ratkaisemiskäytäntö, ja siihen voidaan lisätä tapauskohtaisesti tarpeellisia kysymyksiä, joihin verovelvollisen tulisi vastata.

Vaikka lisäselvityspyyntökirje on tehty helpottamaan verohallinnon työtä ja osaltaan vastaamaan niihin puutteisiin, joita veroilmoituksen täyttöoppaassa on, ei siitä ole useinkaan niin paljon hyötyä, kuin voisi olettaa. Verovelvollinen saattaa perustella lisäselvityksessään muun kuin julkisen kulkuneuvon käytön sellaisilla syillä, joita ei voida hyväksyä ja joista myös kirjeessä mainitaan. Vaikka verohallinto korostaisi kirjeessä niitä perusteluja, joihin ei voi vedota, verovelvollinen ei aina ymmärrä kiinnittää niihin huomiota.

Lisäselvityksessään verovelvollinen ei aina osaa vastata niihin kysymyksiin, joita verohallinto esittää. Lisäselvitystä kyllä annetaan, mutta joissain tapauksissa se ei ole asianmukaista eikä riittävää. Silloin verohallinto joutuu kyselemään tietoja uudestaan. Myös verovelvollisen vaatiman vähennysmäärän muuttaminen tai hylkääminen on mahdollista, mistä saattaa seurata verovelvollisen oikeusvaatimus. Joidenkin verovelvollisten kohdalla verohallinto joutuu tutkimaan saman vähennysvaatimuksen kolme kertaa, mikä asettaa vähennyksen asianmukaisuuden kyseenalaiseksi.

Kyseenalaiset vähennysvaatimukset

Vähennyksen monimutkaisuus sekä lain, sääntöjen, ohjeiden ja oikeustapausten sovittaminen erilaisiin vähennysvaatimukseen tekevät verohallinnon työstä usein hankalaa ja ongelmallista. Se saattaa aiheuttaa verohallinnon työntekijöiden loogisen ajattelukyvyyn hämärtymistä, jolloin tiettyä tapausta ei heti osata ratkaista suoraan tai asioita ei osata tarkastella tarpeeksi verovelvollisen näkö-

kulmasta. Verohallinnon luottamus verovelvollisen vilpittömyyteen saattaa heikentyä. Verohallinto voi tietyissä tilanteissa pitää varmana, että verovelvollisen vähennysvaatimus ei voi vastata totuutta ja verovelvollinen yrittää vain saada vähennyksen omaan verotukseensa. Sellaiset tilanteet ovat erittäin ongelmallisia verohallinnon luotettavuuden kannalta varsinkin, jos verovelvollinen on ilmoittanut kaiken rehellisesti.

Tyypillisiä kyseenalaisia vähennysvaatimuksia saattavat olla tapaukset, joissa nuori verovelvollinen vaatii vähennystä kesäkuukausilta oman auton käytön mukaan jokaiselta arkipäivältä. Verohallinnon huomion herättää tällöin usein asunnon ja työpaikan välisen matkan pituus, joka on silloin yleensä huomattavan iso. Verovelvollisen kulkema päivittäinen edestakainen matka voi olla esimerkiksi yli 300 kilometriä. Jos kyseessä on vuorotyö, on verohallinnon yhä vaikeampaa luottaa matkojen todenmukaisuuteen, koska voidaan olettaa, että matkoista aiheutuva rasitus olisi huomattava.

Kesätyö ja matkojen huomattava pituus johdattavat verohallinnon usein tutkimaan verovelvollisen vanhempien asuinpaikkatietoja sekä verovelvollisen omia vanhoja osoitetietoja. Silloin saattaa selvitä, että verovelvollisen työpaikka on lähellä verovelvollisen vanhempien asuinpaikkaa, jossa myös verovelvollinen on joskus asunut. Tällöin on jopa todennäköistä, ettei verohallinto luota verovelvollisen tekemien matkojen todenmukaisuuteen, vaan olettaa, että matkat on tehty vanhempien asunnolta. Verovelvollisen asunto on kuitenkin melko helppoa laittaa kesän ajaksi vuokralle, ja verovelvollinen säästää matka- ja asumiskustannuksissa, kun hän asuu kesäkuukaudet vanhempien luona ja käy sieltä töissä.

Vähennyksen selvittämisessä keskitytään halvimman kulkuneuvon ratkaisemiseen. Se voi olla olennainen piirre sumentamaan verohallinnon työntekijöiden ajattelua edellisen kaltaisissa tilanteissa. Vähennys pyritään saamaan mahdollisimman pieneksi siten, että se todella vastaa halvinta tapaa matkustaa. Silloin verohallinnon työntekijöiden voidaan olettaa ajattelevan, että todennäköisem-

min verovelvollinen kulkee töihin vanhempien luota läheltä kuin omasta asunnosta paljon kauempaa.

Verohallinto reagoi joskus turhan voimakkaasti epätodellisiksi olettamiinsa matkakustannuksiin. Joissakin tapauksissa verovelvollinen saattaa yrittää saada mahdollisimman ison vähennyksen, ja vähennysvaatimus vastaa kaikkea muuta kuin totuutta. Se vaikuttaa suoraan verohallinnon ajatteluun ja suhtautumiseen vähennysvaatimuksia kohtaan. Pieniinkin epäilyksiä aiheuttaviin seikkoihin tartutaan ja tutkimisessa havaittavista merkityksellisistä asioista tehdään isompia kuin pitäisi.

Nykyaikana nuoret muuttavat kotoaan varhain omaan asuntoon. On hyvin mahdollista, että verovelvollisen vähennysvaatimus vastaa totuutta ja matkat on tehty omasta asunnosta huolimatta siitä, että vanhempien asunto sijaitsee paljon lähempänä työpaikkaa kuin verovelvollisen oma asunto. Silti verohallinnossa katsotaan usein tarkoituksenmukaiseksi tutkia matkojen todenmukaisuus. Verohallinto voi mennä niin pitkälle, että asia tarkistetaan verovelvollisen vanhemmilta. Jopa veroasiantuntija saattaa katsoa aiheelliseksi tutkia verovelvollisen auton katsastustiedoista, onko autolla ajettu tarpeeksi siihen nähden, mitä verovelvollisen vähennysvaatimus antaa olettaa.

Jos verohallinto ei löydä näyttöä vähennysvaatimuksen hylkäämiseksi epäilyttävien vähennystapausten kohdalla, on vähennys myönnettävä. Joskus verovelvollinen osaa esittää niin hyviä ja tarkoituksenmukaisia perusteluja vähennyksen tueksi, ettei verohallinnolla ole silloin keinoja hylätä sitä, vaikka vaatimus muuten vaikuttaisi epäilyttävältä. Tietyissä tapauksissa on kuitenkin selvää, ettei asunnon ja työpaikan välisiä matkakustannuksia ole muodostunut ollenkaan.

Edellisen kaltaiset tilanteet kuvastavat hyvin asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävän vähennyksen ongelmia. Monimutkaisuudesta, hankaluudesta ja epäselvyydestä johtuen vähennysvaatimuksen tutkimi-

seen käytetään usein liikaa aikaa. Verohallinto ei aina havaitse tarkoituksenmukaisuuskysymyksiä ja tutkii vähennysvaatimuksia liikaa verohallinnon näkökulmasta. Voidaan myös esittää kysymys, tulisiko epäselvissä rajanvetotilanteissa asia ratkaista verovelvolliselle edullisemmalla tavalla, eikä automaattisesti pyrkiä todistamaan verovelvollisen epärehellisyys. Vähennykseen liittyy monia ongelmia, joten koko vähennysjärjestelmän asianmukaisuus voidaan asettaa kyseenalaiseksi.

Asiakaspalvelutilanteet hankalia

Verohallinnon asiakaspalvelussa vähennyksen vaikeaselkoisuus tulee hyvin esille. Verovelvollinen ei aina heti ymmärrä, miksi hänen esittämänsä perustelut eivät ole hyväksyttäviä, jotta vähennyksen saisi oman auton käytön mukaan. Verohallinnolla on vaikeuksia selittää verovelvolliselle halvimman kulkuneuvon ratkaisemisessa huomioon otettavat seikat ymmärrettävällä ja selkeällä tavalla.

On luonnollista, että joskus verovelvollinen hermostuu asiakaspalvelijalle, jos hän ei ymmärrä vähennysjärjestelmää, ja vähennyksen määrä vaikuttaa kuitenkin suoraan verotettaviin tuloihin. Verohallintokaan ei aina voi antaa suoraa vastausta siihen, miten asia tullaan ratkaisemaan tai mikä on vähennyksen lopullinen määrä. Vaikeampiin tapauksiin tulee perehtyä tarkemmin. Verohallinto joutuu usein kuitenkin toteamaan verovelvolliselle, että vähennys lasketaan julkisen kulkuneuvon käytön mukaisesti ja asia on ratkaistu lainmukaisesti. Eri asia on kuitenkin se, onko verovelvollinen vieläkään ymmärtänyt, verohallinnon perusteluista huolimatta, miksi vähennys laskettiin julkisen kulkuneuvon käytön mukaan.

Hallinnon lainalaisuus ja lakisidonnaisuus

Verohallinnolla on oikeus päättää yksipuolisesti yksityisen oikeusasemaan vaikuttavista toimista. Suomen perustuslain 2.3 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lakisidonnaisuus velvoittaa kaikkia valtion, kuntien ja välillisen julkishallinnon elimiä sekä koko hallintohenkilöstöä. Laki, jota julkisessa toiminnassa tulee noudattaa, on tarkoitettu laaja-alaiseksi käsitteeksi. Lakisidonnaisuuden voidaan yleisesti sanoa koskevan kaikkia voimassaolevia oikeusnormeja ja koko oikeusjärjestystä. Lailla tarkoitetaan myös eduskunnan säätämää lakia alemman tasoisia säädöksiä, kuten asetuksia ja viranomaisten asianmukaisessa järjestyksessä antamia oikeusnormeja. Myös vakiintuneita oikeusperiaatteita on noudatettava julkisessa toiminnassa.⁷¹

Hallinnon lainalaisuuden ja lakisidonnaisuuden vaatimukset velvoittavat verohallintoa ottamaan huomioon lain ohella myös verohallituksen laatimat ohjeet ja säännöt sekä oikeuskäytännön synnyttämät tulkinnat vähennysvaatimusten tutkimisessa ja halvimmän kulkuneuvon ratkaisemisessa. Koska Suomen perustuslaki velvoittaa noudattamaan lakia tarkasti, voidaan ajatella, että verohallinnon tulisi noudattaa myös edellä mainittuja ohjeita, sääntöjä ja oikeustapausten tulkintasuosituksia mahdollisimman hyvin. Muun muassa kävelymatka ja odotusaika tulisi siis laskea mahdollisimman tarkkaan⁷².

Verotusmenettelylain tavoitteet verotuksen toimittamisesta

Esitötetty veroilmoitus vuodelta 2005 lähetettiin noin 4,8 miljoonalle verovelvolliselle. Sen palautti 1,5 miljoonaa asiakasta. Pelkästään matkakustannuksia ilmoitti lähes 400 000 henkilöä eli yli 8 % verovelvollisista.⁷³ Vuosittain toimitettavassa verotuksessa, jossa on tehtävä lähes viiden miljoonan verovelvollisen

⁷¹ Mäenpää 2003, s. 15, 148 s.

⁷² Toisin Pesonen 1982, s. 210.

⁷³ Myllys-Kauppinen 2007, s. 128, 130.

verotuspäätös lyhyessä käsittelyajassa, ei ole mahdollista tutkia jokaista tapausta virkamiestyönä⁷⁴.

Nykyisessä laissa verotusmenettelystä pyritään ottamaan huomioon vuosittain toimitettavan tuloverotuksen luonne massamenettelynä ja veroviranomaisen tosiasialliset mahdollisuudet tutkia asioita. VML:lla pyritään luomaan edellytykset sille, että verotus voitaisiin toimittaa entistä tehokkaammin, yhtenäisemmin ja oikeudenmukaisemmin automaattista tietojenkäsittelyjärjestelmää apuna käyttäen. Henkilöstövoimavarat kohdennetaan ensisijaisesti yhdenmukaisin kriteerein valikoitavien olennaisten asioiden tapauskohtaiseen käsittelyyn. Automaatioasteen nostamisella tehostetaan verohallinnon toimintaa ja vähennetään henkilöstövoimavarojen tarvetta rutiininomaisissa tehtävissä. Tarkoituksena on parantaa verotuksen laatua ja yhdenmukaisuutta, koska erityisesti suurten tietomäärien koneellinen käsittely on tehokkaampaa, tarkempaa ja aukottomampaa kuin tapausten käsittely ihmisvoimin. VML:n taustalla on oletus, että voimavarojen suuntaaminen valikoitavien asioiden tapauskohtaiseen tutkintaan edistää omalta osaltaan verotuksen yhdenmukaisuutta ja verovelvollisten tasa-
puolista kohtelua sekä tuottaa samalla fiskaalisesti parhaimman lopputuloksen.⁷⁵

VML:n avulla voidaan olettaa edistettävän verovelvollisten yhdenvertaisuutta siten, että samantasoiset asiat valikoituvat tutkittaviksi koko maassa yhdenmukaisesti. Yhdenmukaisuutta heikentävänä voidaan pitää mahdollisuutta asettaa alueellisia valikointirajoja.⁷⁶ Verotuksen toimittamisessa voidaan joutua asettamaan myös verotoimistokohtaisia valikointirajoja, mikä riippuu työtilanteesta ja käytettävissä olevista voimavaroista. Niitä on todellisuudessa myös käytetty.

Yhdenmukaisuutta voidaan tarkastella myös siitä näkökulmasta, kohdellaanko verovelvollisia samanlaisessa yksittäisessä asiassa samalla tavoin. Vähennys-

⁷⁴ HE 91/2005 vp, s. 12.

⁷⁵ HE 91/2005 vp, s. 12 s.

⁷⁶ Ks. HE 91/2005 vp, s. 16.

vaatimukset ovat yksilöllisiä, ja ne riippuvat verovelvollisen henkilökohtaisista olosuhteista. Siten täysin samanlaisia vähennysvaatimuksia on vähän varsinkin silloin, kun vähennys vaaditaan laskettavaksi muuta kuin julkista kulkuneuvoa käyttäen. Koneellinen valikointi ei siis välttämättä nosta aina tutkittavaksi samantyyppisiä tapauksia tai se nostaa kahdesta samantyyppisestä vain toisen, jolloin yhdenmukaisuus verotustilanteissa vaarantuu. Yhdenvertaisuus ei myöskään toteudu täydellisesti niissä tilanteissa, joissa veroviranomaisella on harkintavaltaa. Kunkin veroviranomaisen tarkkuus ja tunnollisuus sekä verohallinnon työtilanne saattavat vaikuttaa siihen, millaiseen ratkaisuun yksittäisissä tilanteissa päädytään. Vähennysjärjestelmään liittyy myös tulkintatilanteita, joissa ei välttämättä ole yhtä oikeaa ratkaisua.

Verohallinto pyrkii vähentämään henkilöstöään nykyisestä noin 6 300 henkilöstä 5 000 henkilöön vuoteen 2012 mennessä.⁷⁷ Verohallinnon henkilöstön keskuudessa tehdyssä tutkimuksessa on todettu, että henkilöverotuksen uudet työmenetelmät kiristivät työtahtia, lisäsivät työmäärää ja kasvattivat työn henkistä rasittavuutta. Verotuksen toimittamiseen käytettävissä oleva kokonaisaika on lyhentynyt.⁷⁸ Asunnon ja työpaikan välisiin matkakustannuksiin kohdistuvien vähennysvaatimusten tutkiminen edellyttää verohallinnolta liikaa aikaa suhteessa verohallinnon tiivistyvään työtahtiin ja henkilötyövuosien vähentämistävoitteeseen. Vähennysvaatimuksia on mahdotonta tutkia lain, ohjeiden, oikeuskäytännön ja sääntöjen edellyttämällä tarkkuudella.

Asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävä vähennys on esimerkki säännöksestä, joka perustuu varsin yksilölliseen tutkintaan. Tällaiset säännökset soveltuvat huonosti automaattiseen käsittelyyn.⁷⁹ Näyttää siltä, että tulevaisuudessa vähennyksen yksinkertaistaminen tulee yhä ajankohtaisemmaksi.

⁷⁷ VaVM 22/2005 vp, s. 4.

⁷⁸ Myllys-Kauppinen 2007, s. 132.

⁷⁹ Myllys-Kauppinen 2007, s. 129.

4 MATKAKUSTANNUSTEN VEROKOHTELU RUOTSISSA JA NORJASSA

4.1 Ruotsin vähennysjärjestelmä

Ruotsin tuloverolaki inkomstskattelagen (IL) (1229:1999) 12:2 § hyväksyy vakituisten asunnon ja työpaikan välisistä matkoista aiheutuneet kustannukset vähennyskelpoisiksi siltä osin, kuin niiden määrä verovuonna 2007 ylittää 8 000 kruunua (846,11 euroa). Verovuoden 2006 verotuksessa vähennyksen sai, jos matkakustannukset ylittivät 7 000 kruunua (740,35 euroa).

IL 12:26 §:n mukaan vähennykseksi hyväksytään *kohtuulliset* asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset, kun työpaikka sijaitsee sellaisen välimatkan päässä, että verovelvollinen joutuu käyttämään jotain kulkuneuvoa. Kohtuullisina kustannuksina pidetään

- halvimman käytettävissä olevan matkustustavan, esimerkiksi juna, raitiovaunu tai bussi, mukaisia kustannuksia
- vähennys myönnetään julkisella kulkuneuvolla vain, jos välimatka asunnon ja työpaikan välillä on vähintään kaksi kilometriä.

Vähennys myönnetään vain, jos verovelvollinen on tosiasiallisesti käyttänyt jotain kulkuneuvoa. Näyttövelvollisuus on verovelvollisella, jonka täytyy myös selvittää matkojen- ja kustannusten määrät.⁸⁰

Jos julkiset kulkuyhteydet puuttuvat, voidaan matkakustannukset vähentää esimerkiksi oman auton mukaan, jos asunnon ja työpaikan välinen matka on vähintään kaksi kilometriä. Jos julkinen kulkuneuvo puuttuu vain matkan osalta, joka on vähintään kaksi kilometriä, saa matkakustannukset vähentää esimerkiksi oman auton mukaan koko matkalta. Edellytyksenä on kuitenkin, että autoa on todellisuudessa käytetty koko matkalta. Jos autoa käytetään vain osalla matkaa, saa vähennyksen auton mukaan vain tältä matkan osalta.⁸¹

⁸⁰ Skatteverkets meddelanden SKV M 2006:20, luku 2. skäligen utgifter för arbetsresor.

⁸¹ Skatteverkets allmänna råd RSV 2003:30, luku 6. avdrag för resor när allmänna transportmedel saknas.

IL 12:27 §:n mukaan matkakustannukset voidaan vähentää oman auton käytön mukaan, jos:

- asunnon ja työpaikan välinen matka on vähintään viisi kilometriä
- omaa autoa käyttäen säästö matka-ajassa on päivän aikana vähintään kaksi tuntia verrattuna matka-aikaan julkisilla kulkuneuvoilla.

Matkakustannukset voidaan vähentää oman auton käytön mukaan myös siinä tapauksessa, että verovelvollinen tarvitsee autoaan päivän aikana työtehtäviensä suorittamiseen vähintään 160 päivänä vuodessa. Tällöin vähennys voidaan laskea oman auton käytön mukaan kaikilta työpäiviltä. Jos autoa tarvitaan 60–159 päivänä vuoden aikana, matkakustannukset vähennetään oman auton käytön mukaan työajopäiviltä. Kummassakin tapauksessa edellytyksenä on lisäksi, että työajoa on vähintään 3 000 kilometriä vuodessa. Jos työajopäiviä on vähemmän kuin 60 vuoden aikana, vähennystä ei saa oman auton mukaan laskettuna sillä perusteella, että autoa tarvitaan työssä.

Ajansäästön arvioinnissa huomioidaan lähtökohtaisesti meno- ja paluumatkan yhteenlaskettu ajansäästö. Jos verovelvollinen on useammassa vakituksessa työpaikassa tai hänellä on useita työvuoroja saman vuorokauden aikana, laskeaan ajansäästöt yhteen koko vuorokaudelta. Ajansäästön arvioinnissa huomioidaan aika, joka verovelvolliselta kuluu etsiessään parkkipaikkaa ja kulkiesaan parkkipaikalta töihin ja takaisin autolle, sekä myös liikenteen määrä, joka vallitsee matkan aikana. Sellaista ajansäästöä ei esimerkiksi huomioida, jonka verovelvollinen saa sijoittamalla joustavan työaikansa tietyllä tavalla ajansäästön lisäämiseksi.⁸²

Työajopäivien arvioinnissa otetaan huomioon se, onko verovelvollisella ollut käytännössä mahdollisuus käyttää autoa koko vuoden vai vain osan vuodesta. Jos sairauden, asepalveluksen, ulkomailla oleskelun tai muun vastaavan syyn takia verovelvollinen on ollut esteellinen työskentelemään koko vuonna tai työ-

⁸² Skatteverkets allmänna råd RSV 2003:30, luku 2. avdrag för resor med bil.

paikka on ollut vain osan vuotta, voidaan vähennys laskea oman auton mukaan, vaikka työajopäiviä ei kertyisi IL 12:27 §:ssä säännellyllä tavalla.⁸³

IL 12:27 §:n mukaan vähennyksen määrä omaa autoa käytettäessä on 18 kruunua (0,192 e/km) peninkulmalta, joka tarkoittaa kymmentä kilometriä. IL 12:29 §:ssä säännellään, että vähennyksen määrä luontoisetuautolla on 6 kr/peninkulma (0,064 e/km) dieselautolla ajettaessa ja 9 kr/peninkulma (0,096 e/km) muuta polttoainetta käytettäessä.

Moottoripyörää käytettäessä matkakustannusten vähentämistä koskevat samat rajoitukset kuin omaa autoa käytettäessä. Vähennyksen määrä on tällöin 9 kr/peninkulma (0,096 e/km). Jos verovelvollinen on käyttänyt mopoa tai polkupyörää asunnon ja työpaikan välisen matkan osalla, vähennys myönnetään myös tältä matkan osalta. Mopolla ajettaessa vähennys on 4,50 kr/peninkulma (0,048 e/km). Polkupyörää käytettäessä vähennyksen määrä on 250 kruunua koko vuodelta (26,67 euroa/vuosi).⁸⁴

Jos asunnon ja työpaikan välinen matka alkaa tai päättyy yöllä klo 23.00–06.00, voidaan matkakustannukset vähentää taksin käytön mukaan, jos julkisella kulkuneuvolla liikkuminen voidaan olettaa turvattomaksi.⁸⁵ Ruotsin hallinto-oikeus on tapauksessa RÅ 1990 ref. 61 I-II myöntänyt vähennyksen taksin käytön mukaan yöaikaan matkustettaessa, vaikka asunnon ja työpaikan välinen matka oli lyhyempi kuin kaksi kilometriä ja julkiset kulkuneuvot olivat käytettävissä.

Jos verovelvollinen joutuu käyttämään asunnon ja työpaikan välisellä matkalla omaa autoa korkean iän, sairauden tai vamman takia, voidaan vähennys myöntää IL 12:30 §:ssä säännellyllä tavalla auton käytön mukaan riippumatta välimatkasta ja ajansäästöstä. Vähennykseksi lasketaan osa auton todellisista kustannuksista vuoden ajalta, jos se on verovelvolliselle edullisempaa. Todellisiin

⁸³ Skatteverkets allmänna råd RSV 2003:30, luku 2. avdrag för resor med bil.

⁸⁴ Skatteverkets allmänna råd SKV A 2006:29.

⁸⁵ Skatteverkets allmänna råd RSV 2003:30, luku 3. avdrag i vissa fall för taxiresor.

kustannuksiin voidaan siinä tapauksessa laskea mukaan myös pysäköintimaksut.⁸⁶

Jos verovelvollinen työskentelee toisella paikkakunnalla, kuin missä hän asuu, saa hän vähentää matkakustannukset halvimman matkustustavan mukaan yhdestä kotimatkastasta joka viikko. Edellytykset vähennyksen saamiseksi ovat seuraavat

- kotipaikkakunnan ja työskentelypaikkakunnan etäisyys täytyy olla pitempi kuin 50 kilometriä
- verovelvollinen on yöpynyt työskentelypaikkakunnalla.⁸⁷

4.2 Norjan vähennysjärjestelmä

Norjan tulo- ja omaisuusverolain Skatteloven:n (SL) (14/1999) 6:44 §:n mukaan asunnon ja työpaikan välisiä matkakustannuksia voidaan vähentää siltä osin kuin niiden määrä verovuonna ylittää 12 800 kruunua (1 605,22 euroa). Vähennys myönnetään niiden määräysten mukaan, jotka Norjan valtiovarainministeriö asettaa. Vähennyksen perusteena ovat asunnon ja työpaikan välisen matkan pituus sekä näiden matkojen lukumäärä verovuonna. Valtiovarainministeriö voi antaa sääntöjä siitä, mitkä matkat katsotaan asunnon ja työpaikan välisiksi matkoiksi.

Vähennys myönnetään riippumatta todellisista matkakustannuksista ja kulkuyhteyksistä, joita verovelvollinen käyttää. Vähennyksen määrä on 1,40 kruunua (0,18 euroa) kilometritä 35 000 kilometriin saakka ja sen jälkeen 0,70 kruunua (0,09 euroa) kilometritä.⁸⁸ Valtiovarainministeriön määräyksen tulo- ja omaisuusverolain täydennyksestä ja soveltamisesta (FOR) (1158/1999) 6:44.1 §:n mukaan vähennys voidaan laskea korkeamman kilometrikohtaisen arvon mukaan myös 35 000 km ylittäviltä osin, jos verovelvollinen pystyy osoittamaan

⁸⁶ Skatteverkets allmänna råd RSV 2003:30, luku 7. avdrag vid handikapp o.d..

⁸⁷ Skatteverket 2007, svar på vanliga frågor, avdrag under inkomst av tjänst - hemresor, jag arbetar på en annan ort än där jag bor. kan jag få avdrag för mina kostnader för hemresor?.

⁸⁸ Skattedirektoratet 2007, s. 1.

dokumenttiensa avulla suuremmat kustannukset kuin säännönmukaisten kilometrikohtaisten arvojen mukaan muodostuvat kustannukset.

Esimerkki⁸⁹: Kokonaiskilometrit vuodessa 50 000 km.

Matkakustannukset normaalin laskutavan mukaan:

kr 1,40 x 35 000 km	= kr 49 000
kr 0,70 x 15 000 km	= + kr 10 500
Yhteensä	= kr 59 500.

Hyväksyttävien matkakustannusten maksimi, kun kokonaiskilometrit 50 000 km:

kr 1,40 x 50 000 km	= kr 70 000.
---------------------	--------------

Dokumentoidut kustannukset:

kr 75 000	à
kr 65 000	à
kr 50 000	à

Vähennys ennen omavastuuta:

kr 70 000
kr 65 000
kr 59 500.

FOR 6:44.2 §:n mukaan asunnon ja työpaikan välisen matkan pituus lasketaan kilometreissä mitattuna lyhimmän käytettävissä olevan matkareitin mukaan. Sellainen voi olla esimerkiksi maantie, lautta- tai junareitti. Jos edellä mainittuja vaihtoehtoja ei ole, lyhin matkareitti arvioidaan muuta tarkoituksenmukaisinta matkustustapaa käyttäen. Vaikka lautta- tai junareitti olisi lyhyempi kuin maantietä pitkin kuljettaessa, voidaan vähennys laskea kuitenkin auton reitin mukaan, jos verovelvollinen säästää päivittäisellä meno-paluumatkalla vähintään kaksi tuntia matka- ja odotusaikaa autoa käyttämällä. Lyhimmän matkareitin määrittämiseen ei vaikuta se, sopiiko reitti aikataulullisesti verovelvollisen työaikaan. Verovuonna 2006 vähennyksen sai, kun lyhin matkareitti muodostui pitemmäksi kuin 19,5 km⁹⁰.

⁸⁹ Skattedirektoratet 2007, s. 3.

⁹⁰ Skattedirektoratet 2007, s. 1.

Matka-aikaan lasketaan kokonaisaika, joka kuluu matkustettaessa asunnon ja työpaikan väliä. Odotusajaksi katsotaan eri kulkuneuvojen vaihto-aika ja odotusaika työpaikalla, jos verovelvollisella ei ole joustavaa työaika. Kävelyyn katsotaan kuluvan aikaa 15 minuuttia kilometriltä. Autolla kuljettaessa matka-aikaa katsotaan syntyvän yksi minuutti kilometriä kohden.⁹¹

FOR 6:44.1 §:n mukaan asunnon ja työpaikan väliseen matkaan voidaan huomioida kulkutavat, jotka muodostavat vähintään 2,5 km matkan esimerkiksi kävelyä. Vähennykseen voidaan laskea myös reitti, joka on alle 2,5 km, jos se voidaan katsoa kohtuulliseksi verovelvollisen vamman, iän tai terveydentilan vuoksi.

Esimerkki⁹²: Lähimmälle juna-asemalle on matkaa 2 km. Junamatkan pituus on 30 km. Juna-asemalta on 1 km työpaikalle. Junamatka kestää 45 min. Välimatka on yhteensä 33 km junalla matkustettaessa. Autolla välimatkaa kertyy 40 km yhteen suuntaan.

Matka-aika junalla matkustettaessa:

Kävelyaika (2 km + 1 km) x 2 x 15 min	= 90 min
Junan matka-aika	= 90 min
Kokonaismatka-aika	= 180 min = 3 h.

Matka-aika autolla matkustettaessa:

Meno-paluu (40 km x 1 min/km x 2)	= 80 min = 1 h 20 min.
-----------------------------------	------------------------

Johtopäätökset:

⁹¹ Skattedirektoratet 2007, s. 2.

⁹² Skattedirektoratet 2007, s. 2.

Verovelvollinen säästää aikaa 1 h 40 min autoa käytettäessä eli alle kaksi tuntia. Vähennys lasketaan siis käyttäen matkareittiä 33 km.

FOR 6:44.3 §:ssä säännellään, että vähennys lasketaan todellisten työ- eli matkapäivien mukaan. Kokoaikatyössä oletetaan olevan 230 työpäivää koko vuonna huomioon ottaen normaalit lomat, ja päivää kohden arvioidaan tehtävän yksi meno-paluumatka asunnon ja työpaikan välillä. Osa-aikatyössä työpäiviä on mahdollisesti vähemmän kuin 230, mikä on huomioitava vähennystä laskettaessa. Jos verovelvollisella on enemmän kuin 15 ylimääräistä poissaolopäivää esimerkiksi sairauden, loman tai muun vastaavan syyn takia, vähennystä pienennetään poissaolopäiviä vastaavasti. Esimerkiksi jos verovelvollisella on tällaisia ylimääräisiä poissaoloja 16 päivää, vähennys myönnetään 214 päivältä.

Esimerkki⁹³: Matkakuluvähennys, kun asunnon ja työpaikan välinen pituus 25 km

50 km x 230 x kr 1,40	= kr 16 100
- omavastuu	= kr 12 800
Vähennyksen määrä	= kr 3 300.

FOR 6:44.4 §:n mukaan puomi- ja lauttamaksuista myönnetään vähennys, jos kustannukset ylittävät 3 300 kruunua (414,47 euroa) vuodessa. Vähennys myönnetään vaihtoehtoisesti normaaliin lyhimmän ajoreitin mukaiseen vähennyksen laskutapaan verrattuna lauttaa käytettäessä. Puomi- ja lauttamaksuista saa erityisen vähennyksen vain, jos oman auton käyttö on välttämätöntä. Auton käyttö katsotaan välttämättömäksi, kun verovelvollinen säästää sillä kaksi tuntia matka- ja odotusaikaa verrattuna esimerkiksi junan tai lautan käyttöön samalla tai vaihtoehtoisella matkareitillä. Kustannuksista täytyy säilyttää kuitit. Kustannukset hyväksytään kohtuullisinta maksutapaa käytettäessä, joka on normaalisti jäsenmaksusopimus, matkakortti tai muu vastaava⁹⁴.

⁹³ Skattedirektoratet 2007, s. 1.

⁹⁴ Skattedirektoratet 2007, s. 3.

Verovelvolliselle myönnetään neljännes normaalisti laskettavasta vähennyksestä, mikäli hän matkustaa puolisonsa kyydissä. Sama koskee kyydissä matkustavia työkavereita. Asunnon ja työpaikan väliseen matkaan ei huomioida sellaista matkanosaa, joka johtuu lasten kuljettamisesta lastentarhaan. Tällaiset kustannukset voidaan mahdollisesti sisällyttää vanhempainvähennykseen.⁹⁵

FOR 6:44.5 §:n mukaan viikonloppumatkoja koskevat samat säännöt, kuin mitä asunnon ja työpaikan välisistä matkoista FOR 6:44.1–2 §:ssä sekä 4 §:ssä säännellään. Vaihtoehtoisesti voidaan myöntää vähennys todellisista dokumentoiduista lentomatkojen kustannuksista, johon lasketaan lisäksi normaali lyhimmän matkareitin mukainen vähennys loppuosalta matkaa, jota ei kuljeta lentämällä. Kustannukset voidaan todistaa lentolipun kopiolla, mahdollisella matkakuvauksella ja alkuperäisellä kuitilla maksetusta matkasta. Vähennys myönnetään todellisten kotona käyntien mukaan. Viikonloppumatkojen kustannuksista lasketaan vähennys mahdollisen päivittäisten asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten mukaan laskettavan vähennyksen lisäksi⁹⁶.

Norjan verohallinto laskee vähennyksen valmiiksi esitetyille veroilmoitukselle. Perusteena ovat edellisen vuoden veroilmoitukselta ilmenevät tiedot asunnon ja työpaikan välisen matkan pituudesta ja verovuodelle vahvistettu vähennyksen kilometrikohtainen määrä. Verovelvollisen on korjattava vähennystieto, jos vähennyksen määrä on virheellinen.⁹⁷

4.3 Arviointia ja johtopäätöksiä

Suomen, Ruotsin ja Norjan asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävien vähennysten ainoa kaikille yhteinen piirre on vähennyksen omavastuuosuus. Sillä on todennäköisesti pyritty jakamaan kustannukset selkeästi vähennyskelvottomiin tavanomaisiin elantomenoihin ja kustannuksiin, jot-

⁹⁵ Skattedirektoratet 2007, s. 1, 4.

⁹⁶ Skattedirektoratet 2007, s. 4.

⁹⁷ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 9; Ks. Skattedirektoratet, s. 6 s.

ka voidaan katsoa vähennyskelpoisiksi ja aiheutuvat tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä. Omavastuuosuuden suuruus vaihtelee maittain, mikä luultavasti selittyy ainakin taloudellisilla ja hallinnollisilla syillä.

Suomessa vähennyksen omavastuu on pienin vertailumaista eli 500 euroa vuodesta 2002. Omavastuun korottaminen olisi perusteltua ensinnäkin inflaation takia. Myös vähennyksen hallinnollinen käsittely helpottuisi, kun yhä suurempi osa eri kaupunkien ja asutuskeskusten lähiliikenteen kausilipuista katettaisiin omavastuuta korottamalla. Tämä olisi perusteltua senkin vuoksi, että kausilippuja on jo muutoin tuettu yhteiskunnan taholta.⁹⁸

Suomen ja Ruotsin vähennysjärjestelmät perustuvat halvimmän kulkuneuvon ja -matkustustavan määrittämiseen. Niinpä matkakustannusten vähentämiseen liittyy yhteneväisiä piirteitä, kuten esimerkiksi muun kuin julkisen kulkuneuvon hyväksyminen halvimmaksi yöaikaan matkustettaessa sekä luonnollisesti erityiset vähennysten määrät muuta kuin julkista kulkuneuvoa käytettäessä.

Norjan vähennysjärjestelmä perustuu asunnon ja työpaikan välisen matkan pituuteen ja matkojen lukumäärään, joten se on todennäköisesti hallinnollisesti selkein ja yksinkertaisin. Oikeusjärjestysten läheisyydestä ovat esimerkkinä Norjan ja Ruotsin säännöt asunnon ja työpaikan välisen matkan minimipituudesta vähennyksen myöntämiseksi sekä ajansäästö hyväksymisperusteena auton käytölle, vaikka auto ei olisi halvin matkustustapa tai reitti ei olisi lyhin mahdollinen. Suomen odotusajan käsite on joillekin verovelvollisille epäselvä, joten sen soveltamista voidaan pitää Suomen vähennysjärjestelmän yhtenä heikkona puolena. Sen sijaan vahvuutena voidaan pitää esimerkiksi asunnon ja työpaikan välisen matkan minimipituuden sääntelyn puuttuminen, koska omavastuuosuus on ihan riittävä keino matkakustannusten rajaamiseen vähennyskelpotomaan ja vähennyskelpoiseen osaan.

⁹⁸ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 18.

Ruotsin ja Norjan vähennysjärjestelmien tarkastelu antaa monipuolisemman näkökulman Suomen vähennysjärjestelmän tarkasteluun ja mahdolliseen kehittämiseen. Täysin yllättäviä ja aikaisempaan veropolitiikkaan nähden epäjohdonmukaisia muutoksia tulisi pyrkiä välttämään. Verolainsäädännön muutoksia tulisi toteuttaa ainoastaan silloin, kun muutoksen puolesta puhuvat tekijät ovat selkeästi painavampia kuin vanhan sääntelyn säilyttämisen puolesta puhuvat tekijät.⁹⁹ Suomessa nykyinen vähennysjärjestelmä on mitä todennäköisimmin kuitenkin suuressa muutospaineessa jatkossa. Ruotsin vähennysjärjestelmä on hieman liian samantyyppinen, jotta senkaltaiseen muutokseen kannattaisi pyrkiä hallinnolliset ja verovelvollisen näkökulmat huomioon ottaen. Nykyisiä ongelmia ei sen kaltaisella vähennysjärjestelmällä poistettaisi. Sen sijaan Norjan kaavamainen vähennysjärjestelmä on melko nykyaikainen ja hallinnollisesti sopivan yksinkertainen, joten se on parempi lähtökohta Suomen vähennysjärjestelmää yksinkertaistettaessa tulevaisuudessa.

⁹⁹ Valtiovarainministeriön työryhmä 2002, s. 20.

5 KOHTI UUDISTUSTA

5.1 Vähennyssäännöksen historiasta

Ennen matkakustannuksista ei ollut mitään erityissäännöstä, vaan mahdollinen vähentäminen perustui siihen, voitiinko matkakustannukset katsoa tulon hankimisesta tai säilyttämisestä johtuneiksi menoiksi. Erityisesti asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset samalla paikkakunnalla katsottiin aiemmin vähennyiskelvottomiksi elantomenoiksi. Asuinpaikat voitiin yleensä valita läheltä työpaikkaa. Sopivien kulkuvälineiden puutteesta johtuen työssä ei voitu yleensä käydä kovin kaukaa kotoa. Toisaalta ilman erityisiä matkakustannuksia kuljettiin jalkaisin tai polkupyörällä sellaisia matkoja, joita nykyään pidetään kohtuuttomana kulkea sillä tavalla. Ennen katsottiin, että jollei asianomainen valinnut asuinpaikkaansa työpaikan läheltä, se johtui henkilökohtaisista syistä. Jos matkakustannukset olivat esimerkiksi laitakaupungilla asumisen johdosta tavallista suuremmat, arveltiin tämän kompensoituvan vastaavasti alhaisemmilla asumiskustannuksilla. Tämä katsomustapa on aikanaan vastannut vallinneita oloja. Yleisen kehityksen myötä asutuskeskusten kasvaessa niissä ei ollut enää helppo hakeutua asumaan työpaikan läheisyyteen ja toisaalta liikennevälineiden ja yhteyksien kehitys lisäsi tosiasiallisia mahdollisuuksia asua kauempana työpaikasta.¹⁰⁰

Lainsäädännössä asunnon ja työpaikan välisten matkojen kustannusten vähennyiskelpoisuus tunnustettiin nimenomaisesti ensi kerran 30.12.1959 annetuilla laeilla (523/1959) laki kunnallishallituksesta kaupungissa annetun asetuksen muuttamisesta ja (524/1959) laki maalaiskuntain kunnallishallinnosta annetun asetuksen muuttamisesta.¹⁰¹ Säännösteksti muotoiltiin seuraavasti:

Sen lisäksi, mitä edellä on säädetty, verovelvollisen ansiotulosta on vähennettävä siihen kohdistuvat matkakustannukset asunnosta työpaikkaan halvinta kulkuneuvoa käyttäen, sikäli kuin niiden ei voida katsoa sisältyvän paikkakunnalla tavallisiin elinkustannuksiin, ei kuitenkaan siltä osin kuin matkakustannuksista on erikseen tai palkkaan sisältyen saatu korvausta eikä enempää kuin kuusikymmentätuhatta markkaa vuodessa.

¹⁰⁰ Rekola 1947; Ks. Sorsa 1986, s. 421; Ks. myös Pesonen 1982, s. 204.

¹⁰¹ Pesonen 1982, s. 204.

Yhdenmukaisuuden vuoksi verolakikomitean ehdotuksesta vastaava säännös tuli valtionverotukseen 28.12.1962 annetulla lailla (644/1962) tulo- ja omaisuusverolain muuttamisesta. Säännöstekstistä poistettiin rajoitus sellaisten matkakustannusten vähennyskeltomuudesta, joista on erikseen tai palkkaan sisältyen saatu korvausta. Tätä perusteltiin sillä, että usein on vaikeaa selvittää, onko verovelvollisen palkkaa osittain pidettävä matkakustannusten korvauksena, ja sellainen korvaus olisi myös veronalaista tuloa. Näiden säännösten periaatteena siis oli, että vain tavanomaista suuremmat matkakustannukset saatiin vähentää ja ainoastaan siltä osin kuin ne ylittivät tavanomaisen määrän. Vähennykselle asetettiin alussa 600 markan (60 000 vanhan markan) yläraja.¹⁰²

Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähentäminen perustui siis alun perin jo halvimpaan kulkuneuvoon. Perusteluita tai tarkempia tietoja ei ole siitä, miksi säännös muodostettiin tällaiseksi. Säännökseen suhtauduttiin aluksi epäilevästi, koska kiistaa aiheutti kysymys siitä, ovatko asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset katsottava tulon hankkimisesta aiheutuneiksi menoiksi vai elantomenoiksi.

Verolakikomitean näkemyksen mukaan päivittäisistä matkoista aiheutuvat kustannukset olivat tavanmukaisia elinkustannuksia, jolloin vähennysoikeutta ei tulisi myöntää. Koska vähennyssäännökset olivat jo kunnallisverotuksessa, päätyi verolakikomitea kuitenkin siis ehdottamaan säännöksen lisäämistä valtionverotukseen.¹⁰³

Vuonna 1971 vähennyksen yläraja nostettiin 1 200 markkaan. Tavanomaisten kustannusten vähennyskieltoa pyrittiin käytännössä yksinkertaistamaan säätämällä matkakustannukset vähennyskelpoisiksi vain 100 markkaa ylittäviltä osin. Vuonna 1974 luovuttiin sekä ylärajasta että omavastuuosuudesta, joten asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset katsottiin kokonaan tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneiksi menoiksi. Muutokseen johtaneista syistä

¹⁰² Ks. Komiteamietintö 1961:4, s. 186; Pesonen 1982, s. 204.

¹⁰³ Ks. Komiteamietintö 1961:4, s. 186.

ei ole saatavissa tarkempia selityksiä hallituksen esityksessä. Syinä voitaneen pitää työvoiman liikkuvuuden edistämistä ja sitä, että asunnon ja työpaikan välisiä matkakustannuksia alettiin silloin pitää ilman muuta luonnollisina työssä käynnin edellytyksinä. Samoihin aikoihin kuitenkin energiakriisin vuoksi matkakustannukset lisääntyivät huomattavasti ja kehityksen suunta kääntyi. Säännökseen palautettiin yläraja 15 000 markkaa vuodesta 1981 ja omavastuuosuus vuodesta 1989. Hallituksen esityksessä ylärajan palauttamista perusteltiin verotuksen yksinkertaistamisella. Esityksessä viitataan mahdollisuuteen huomioida vähentämättä jäänyt osa matkakustannuksista veronmaksukyvyyn alentumisvähennyksellä, mikäli rajoitus tuntuu yksittäistapauksessa kohtuuttomalta.¹⁰⁴ Säännöstä ei ole tähän päivään asti muutettu muutoin kuin ylärajaa ja omavastuuosuutta muuttamalla.

5.2 Rajanvetoa elantomenojen ja tulonhankkimismenojen välillä

Menot edellyttävät aina tuloja tavalla tai toisella. Myös tulojen hankkiminen edellyttää kuitenkin tiettyjä menoja. Henkilöverotuksessa menot ovat yleensä joko vähennyskelvottomia elantomenoja tai TVL 31 §:ssä tarkoitettuja tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneita menoja eli niin sanottuja luonnollisia vähennyksiä. Verotus- ja oikeuskäytännössä joudutaan jatkuvasti käymään rajaa näiden välillä.¹⁰⁵ Asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset katsottiin aluksi elantomenoiksi, mutta ajan kuluessa niitä alettiin pitää tulonhankkimismenoina joko kokonaan kuten 70-luvulla tai osittain kuten yleensä. Tämän vuoksi edellä mainittuja käsitteitä on syytä tarkastella tarkemminkin asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähentämisen kannalta.

TVL 31.4 §:ssä säädetään, että vähennyskelpoisia menoja eivät ole verovelvollisen elantomenot, joina pidetään muun muassa asunnon vuokraa sekä lasten ja kodin hoidosta aiheutuneita menoja. Säännöksessä ei mainita muita esimerkkejä elantomenoista.

¹⁰⁴ HE 40/1974 vp, s. 10; HE 123/1980 vp, s. 6; Pesonen 1982, s. 204–205, 207; Sorsa 1986, s. 421 s; TVL (1240/1988) 83 §.

¹⁰⁵ Ks. Pesonen 1982, s. 205.

Elantomenoille on tunnusomaista, että ne eivät riittävän läheisesti vaikuta verovelvollisen tulon hankintaan ja niitä syntyy myös sellaiselle verovelvolliselle, jolla ei ole ansiotuloja. TVL 31.4 §:ssä olisi siis voitua mainita lisäksi verovelvollisen menot ruuasta, vaatteista, henkilökohtaisista huveista ja matkoista. Vähennyskelvottomia ovat myös kaikki menot, joita voidaan pitää pelkkänä tulon käyttönä, kuten henkilökohtaisten esineiden hankkimisesta johtuneet menot, huveista ja vieraanvaraisuudesta johtuneet menot, henkilökohtaiset auto-, puhelin- ja muut vastaavat menot, useimmat jäsenmaksut sekä monet muut menot, joita ei voida kytkeä tulon hankintaan ja säilyttämiseen. Monet edellä mainituista menoista voivat kuitenkin olla osaksi vähennyskelpoisia, jos ne liittyvät tulonhankkimistoimintaan. Esimerkiksi asunnon vuokra voi olla osaksi vähennyskelpoinen, jos asunnossa osaksi harjoitetaan tulonhankkimistoimintaa. Ratkaisu joudutaan tekemään tapausittain verovelvollisen esittämän selvityksen perusteella. Tällöin keskeisen merkityksen saa menon tavanomaisuus. Vähennyskelpoisen luonnollisen vähennyksen käsitteeseen voidaan katsoa kuuluvan se, että meno on todellinen eikä vain laskennallinen.¹⁰⁶

Tavanomaiset työssä tarvittavasta vaatetuksesta aiheutuneet menot ovat vähennyskelvottomia elantomenoja, mutta puvun rajoitetun käytön tai työn aiheuttaman vaatetuksen erityisen kulumisen vuoksi tai muusta sellaisesta syystä tavanomaista suuremmat menot voidaan vähentää siltä osin, kuin ne ylittävät tavanomaisen määrän¹⁰⁷. Joka väittää suorittaneensa jonkin elantomenoksi katsottavan menon vain siksi, että hankittu hyödyke on tarpeen hänen työssään, joutuu näyttövelvolliseksi siitä, ettei olisi suorittanut menoa muutenkin. Tällaisen näytön esittäminen on sitä mahdottomampaa, mitä tavallisemmasta menosta on kysymys.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Andersson & Linnakangas 2006, s. 378 s; Pesonen 1982, s. 205.

¹⁰⁷ Verohallituksen julkaisu 43.08, s. 476.

¹⁰⁸ Pesonen 1982, s. 206.

Yleisen ajattelutavan mukaista on esimerkiksi päätellä, että koska alle kouluikäiset lapset on järjestettävä päivähoitoon, jotta perheen äiti voisi käydä ansiotyössä, on päivähoitomenot saatava vähentää verotuksessa. Verotuksessa ei kuitenkaan menetellä tämän yleisen käsityksen mukaisesti. Kotiapulaisen palkkaa ja lasten päivähoitomenoja ei pidetä tulonhankkimismenoina, vaikka molemmat puoliset olisivat yhtä aikaa töissä. Lastenhoidon järjestämisestä tällaisissa tilanteissa aiheutuu epäilemättä menoja, joita ei syntyisi, elleivät molemmat vanhemmista olisi samanaikaisesti töissä.¹⁰⁹ Tämä puoltaisi vähennysoikeutta.

Saattaa olla vaikeaa osoittaa, että verovelvollinen ei suorittaisi menoja silloin, kun hän ei käy töissä. On mahdollista, että lapsi halutaan viedä päivähoitoon esimerkiksi lapsen kehityksen ja sosiaalisten suhteiden takia, vaikka vanhempi voisi hoitaa lasta kotona. Sen vuoksi on hankalaa selvittää tapauskohtaisesti sitä, milloin on kyse päivähoitomenojen suorasta liittymisestä tulon hankintaan ja milloin ei ole. Samoin saattaisi olla vaikeaa toteuttaa päivähoitomenojen osittainen vähennysoikeus tai määrittää tavanomaista suuremmat päivähoitomenot. Vähennysoikeus on siis tällaisten menojen osalta evätty kokonaan.

Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmän poistamista on ehdotettu yhtenä vaihtoehtona kehittämisen rinnalla. Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysoikeuden puolesta puhujia lienevät ainakin he, jotka pitävät niitä elantomenoina. Vähennysoikeuden poistamista on perusteltu myös esimerkiksi verotuksen yksinkertaistumisella.¹¹⁰

Asunnon ja työpaikan välisiä matkakustannuksia on voitu vähentää verotuksessa kohta jo 50 vuoden ajan. Vähennyksen poistaminen ei ole kovin johdonmukainen toimenpide matkakustannusten vähennysoikeuden historian kannalta ja saattaisi tuntua verovelvollisista erikoiselta ratkaisulta varsinkin, kun vähennyksen ylärajaa vasta nostettiin. Vähennyksen poistaminen on tuskin mahdollista

¹⁰⁹ Pesonen 1982, s. 205; Sorsa 1986, s. 425.

¹¹⁰ Ks. Sorsa 1986, s. 425; Ks. Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. 7.

ilman jotain hyvitystä tai matkakustannusten vähennysmahdollisuutta korvaavaa järjestelmää. Poistamiselle täytyisi löytyä selkeästi voimakkaammat perusteet kuin nykyisen vähennysjärjestelmän säilyttämiselle tai sen kehittämiseksi.

Asunnon ja työpaikan välisiä matkakustannuksia voidaan pitää tulon hankkimisesta johtuneina menoina. Hyvin useille verovelvollisille aiheutuu töissä käynnistä jonkinlaisia todellisia matkakustannuksia. Niitä ei syntyisi, jos verovelvollinen ei kävisi töissä. Alun perin rajoitus, jonka mukaan paikkakunnalla tavanomaisiin elantomaihin luettavia matkakustannuksia ei saanut vähentää, vastasi niitä periaatteita, jotka muutenkin luonnollisista vähennyksistä vallitsivat ja vallitsevat edelleen¹¹¹. Asunnon ja työpaikan välisiä matkakustannuksia on mahdollista vähentää omavastuuosuuden ylittäviltä osin. Omavastuuosuus osaltaan jakaa matkakustannuksia elantomaihin ja tulon hankkimisesta ja säilyttämisestä johtuneisiin menoihin. Halvimman kulkuneuvon vaatimus on myös helpompi ymmärtää luonnollisista vähennyksistä vallitsevien periaatteiden kautta. Oman auton käyttö voidaan tietyissä tilanteissa katsoa henkilökoh-taisen tulon käyttämisenä. Auton käyttö julkisen kulkuneuvon sijaan saatetaan katsoa johtuneen mukavuussyistä, ja matkakustannukset julkisen kulkuneuvon käytön aiheuttamien kustannusten ylittäviltä osin lankeavat tavanomaisten elantomien piiriin¹¹².

5.3 Vähennyksestä aiemmin esitettyjä havaintoja

Laaja veropohja on tärkeä edellytys ansiotuloverokantojen alentamisen toteuttamiselle. Verotuksessa poikkeukset ja vähennykset ovat ongelmallisia, koska ne pienentävät veropohjaa. Silloin saman verotulon saamiseksi on nostettava veroasteita. Suomessa toteutettiin verouudistus vuosina 1989–1991, jolloin vähennyksiä karsittiin merkittävästi. Monet jäljellä olevat vähennykset, kuten vähennys asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista, tukevat työssäkäyntiä ja vähentävät näin verojärjestelmän vääristymiä. Työllisyyden edistämi-

¹¹¹ Pesonen 1982, s. 207.

¹¹² Pesonen 1982, s. 207.

nen on tärkeää muun muassa ikääntymiseen liittyvien menopaineiden rahoittamiseksi. Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennyskelpoisuus on myös tältä kannalta perusteltua.¹¹³ Näyttää siltä, että asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävän vähennyksen poistamista ei voida pitää tämän tarkastelun perusteella tarkoituksenmukaisena ratkaisuna.

Halvimman kulkuneuvon selvittämistä on pidetty jo useita vuosia nykyisen vähennysjärjestelmän keskeisimpänä ongelmana. Omaksuttu käytäntö on katsottu liian monimutkaiseksi, ja rajanveto eri vähennysperusteiden välillä on monille epäselvä. Säännösten tulkinnanvaraisuus tekee vähennyksen ennakkoinnin työntekijälle vaikeaksi ja vaikuttaa halukkuuteen hakeutua etäälle töihin. Auton käyttömahdollisuuden yksilöllinen selvittäminen työllistää suhteettoman paljon verohallintoa ja myös verovelvollista. Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähentäminen on ollut hyvin yleinen yksittäinen peruste muutoksenhaussa vuosien ajan. Vähennyksestä tehdään vuosittain oikaisuvaatimuksia noin 14–17 % oikaisuvaatimusten kokonaismäärästä.¹¹⁴ Olisi siis todennäköisesti hyvä päästä halvimman kulkuneuvon ratkaisemisesta kokonaan eroon tai ainakin selkeyttää huomattavasti sääntöjä, joiden perusteella vähennys myönnetään.

Jo 80-luvulla on ongelman ratkaisemiseksi esitetty eri yhteyksissä asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmän kaavamaistamista. Ratkaisujen teko helpottuisi, jos vähennys myönnettäisiin esimerkiksi julkisen kulkuneuvon taksan mukaan, olipa julkinen kulkuneuvo käytettävissä tai ei. On ajateltu, että vähennyksen myöntämisperusteiden kaavamaistamisen avulla nykyisen kaltaisia vähennyskelpoisen määrän selvittämiseen liittyviä ongelmia voitaisiin vähentää. Käytetyn kulkuneuvon vaikutus vähennyksen määrään poistettaisiin, ja vähennys määrättäisiin suoraan asunnon ja työpaikan välisen

¹¹³ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 2 s.

¹¹⁴ Ks. KK 627/2006 vp; Ks. Pesonen 1982, s. 208; Ks. Sorsa 1986, s. 424; Ks. Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. 3; Verohallituksen työryhmä 2005, s. 4, 6–7.

etäisyyden perusteella. Verohallituksen työryhmä on vuonna 2005 katsonut, että se olisi yksinkertaisin tapa määrittää vähennyksen suuruus.¹¹⁵

Kaavamaistamiseen ei ole todennäköisesti päädytty aiemmin sen vuoksi, että siihen liittyy ongelmia vähennyksen mitoituksen suhteen. Kaavamaisen vähennyksen kilometriarvon laskeminen on katsottu vaikeaksi, koska todelliset kulut matkakilometriä kohti vaihtelevat huomattavasti käytetystä kulkuneuvosta, matkan pituudesta ja julkisen liikenteen järjestelyistä riippuen. Vähennyksen suuruus tulisi pyrkiä mitoittamaan mahdollisimman lähelle oikeaa tasoa, jotta siitä ei muodostuisi verotukea. Lisäksi vähennykseen tehtävät muutokset vaikuttavat herkästi myös verotuottoihin, sillä matkakustannuksista myönnetty vähennysmäärät ovat suuret. Vuonna 2005 asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista vähennyksenä myönnetty määrä oli noin 1 030 miljoonaa euroa.¹¹⁶

Kaavamaisen vähennyksen kilometriarvon määrittämiseen liittyy epäilemättä ongelmia. Vähennys ei voi olla suoraan verrannollinen todellisiin matkakustannuksiin, eikä edes Verohallituksen työryhmä ole katsonut sitä edellytykseksi¹¹⁷. Olisi tietysti hyvä, jos uusi vähennys huomioisi riittävässä määrin verovelvolliselle aiheutuvia todellisia matkakustannuksia.

Vähennyksen muuttaminen kaavamaiseksi aiheuttaa varmasti sellaisia seurauksia, että joidenkin verovelvollisten vähennys pienenee ja joidenkin suurenee.¹¹⁸ Muutoksesta aiheutuva verotuki on pyrittävä minimoimaan. Vähennyksen myöntämisperusteet olisivat kuitenkin yhtenevät kaikkia verovelvollisia kohtaan, ja vähennyksen perustuminen asunnon ja työpaikan välisen matkan pituuteen olisi ajateltava laskentaperusteena. Muutosta ei siis voida toteuttaa siten, että sillä ei olisi minkäänlaista vaikutusta verovelvollisten vähennyksen määrään.

¹¹⁵ Ks. KK 627/2006 vp; Pesonen 1982, s. 208; Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. II, 10; Verohallituksen työryhmä 2005, s. 4.

¹¹⁶ KK 627/2006 vp; Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. 12; Verohallituksen julkaisu 352.07, s. 13; Verohallituksen työryhmä 2005, s. 2.

¹¹⁷ Ks. Verohallituksen työryhmä 2005, s. 8.

¹¹⁸ Ks. Verohallituksen työryhmä 2005, s. 13.

Kaavamaisen vähennyksen kilometriarvo voidaan määrittää tutkimusten avulla tarkoituksenmukaiseksi. Samoin vähennyksen vaikutus verotuottoihin voidaan arvioida tutkimuksilla. Täytyy myös ottaa huomioon, että kaavamaisista vähennyksistä voidaan tarkentaa ensimmäisten vuosien käyttökokemusten perusteella, jotta kilometriarvo asettuu oikealle tasolle ja vaikutus verotuottoihin ei olisi liian voimakas. Kaavamaisen vähennyksen määrittämiseen liittyviä ongelmia ei saisi nähdä muutoksen esteenä. On pyrittävä arvioimaan muutoksesta aiheutuvat edut verrattuna nykyisen vähennysjärjestelmän säilyttämiseen. Vain siten voidaan päätellä, kannattaako kaavamaiseen vähennysjärjestelmään siirtyä.

Yleisenä tuloverotuksen kehittämistavoitteena on pidetty hallinnollista tehokkuutta, jotta verotustyön kustannukset pysyisivät kurissa. Siten myös asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmän yksinkertaistamista on esitetty, jotta sekä verohallinnon että verovelvollisten työ helpottuisi. Samassa yhteydessä on koettu tärkeäksi, että vähennys tukee jatkossakin verovelvollisia, jotka kulkevat pitkiä työmatkoja.¹¹⁹

Henkilöverotuksen työmenetelmiin on ajateltu sopivan hyvin se, että vähennys saataisiin laskettua valmiiksi esitäytetylle veroilmoitukselle. Yhtenä vaihtoehtona on käyttää apuna ennakkoperinnän tietoja. Niitä ei ole kuitenkin katsottu voitavan käyttää lopullisessa verotuksessa aiemmin, koska ennakkoperinnässä käytettävät matkakustannustiedot ovat arvionvaraisia ja ne saattavat vaihdella vuosittain.¹²⁰ Kaavamaisessa vähennyksessä halvimmalla kulkuneuvolla ei olisi enää merkitystä, joten tietojen hyödyntäminen ei estyisi ainakaan sen takia, että lopullisessa verotuksessa perusteet oman auton käytölle eivät toteudu ja vähennyksen määrä joudutaan siis usein laskemaan uudelleen.

¹¹⁹ KK 627/2006 vp; Verohallituksen työryhmä 2005, s. 8

¹²⁰ Myllys-Kauppinen 2007, s. 134; Verohallituksen työryhmä 2005, s. 8.

Toinen vaihtoehto on käyttää hyväksi verovelvollisen edellisen vuoden veroilmoitusta ja laskea sen tietojen pohjalta vähennys esitetylle veroilmoitukselle, kuten esimerkiksi Norjassa tehdään. Myös tässä tapauksessa esitetty tieto olisi arvio. Verovelvollisella olisi velvollisuus korjata virheellinen tieto. Verohallinto arvioi tietojen todenmukaisuuden ja ratkaisee vähennyksen määrän normaaliin tapaan käytettävissä olevien tietojen pohjalta.

Tulevaisuudessa on tavoitteena, että verovelvollisen niin valitessa hänelle ei lähetettäisi esitettyä veroilmoitusta paperimuotoisena asiakirjana, vaan hän voisi noutaa, tarkistaa ja korjata esitetyn veroilmoituksen tiedot internetin välityksellä.¹²¹ Verovuoden 2007 käsittelystä lähtien asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset voidaan ilmoittaa verkossa¹²².

5.4 Kaavamainen vähennysmalli

Kaavamaisissa vähennysmalleissa joudutaan määrittämään:

1. asunnon ja työpaikan välisen etäisyyden mittaamistapa
2. vähennyksen kilometriarvon laskemistapa ja
3. omavastuuosuus.¹²³

Asunnon ja työpaikan välisen etäisyyden mittaamistapa

Asunnon ja työpaikan välinen etäisyys voidaan mitata:

1. linnuntietä pitkin
2. verovelvollisen tosiasiallisesti käyttämää tietä pitkin
3. lyhintä verovelvollisen käytettävissä olevaa tietä pitkin huomioon ottaen kulkuneuvot ja kulkuyhteydet tai

¹²¹ HE 91/2005 vp, s. 15.

¹²² Ks. Verohallituksen julkaisu 52.08, s. 1, 8.

¹²³ Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. 11.

4. Lyhintä yleisesti käytettävissä olevaa tietä pitkin.¹²⁴

Eri vaihtoehdoista ainoastaan linnuntietä voidaan pitää yksiselitteisenä, jolloin asunnon ja työpaikan välisestä etäisyydestä ei syntyisi minkäänlaisia tulkinta-ongelmia. Linnuntietä pitkin mitatun etäisyyden yhteys tosiasiasa kuljettuun matkaan on varsin heikko, joten tämä mittaamistapa ei ole kovin tarkoituksenmukainen.¹²⁵

Etäisyyden mittaamiseen verovelvollisen tosiasiasa käyttämää tietä pitkin liittyy samanlaisia näyttöongelmia, kuin jos vähennysoikeus määritettäisiin todellisten kulujen mukaan. Olisi lähes mahdotonta selvittää tosiasiasa käytettyä reittiä silloin, kun verovelvollisella on ollut käytettävissä sekä oma auto että julkiset kulkuneuvot. Todennäköisesti monet verovelvolliset pyrkisivät saamaan vähennyksen sen reitin mukaan, joka olisi pitempi. Verohallinnon intressissä saattaisi olla pyrkimys näyttämään, että verovelvollinen on kulkenut lyhyempää reittiä.¹²⁶

Mittaamistapa lyhintä verovelvollisen käytettävissä olevaa tietä pitkin johtaa jokseenkin samanlaiseen yksilökohtaiseen tarkasteluun ja samantyyppisiin näyttöongelmiin kuin nykyinen halvimman kulkuneuvon käyttämiseen perustuva säännös. Tässäkin vaihtoehdossa ongelmaksi muodostuu oman auton käyttömahdollisuuksien selvittäminen.¹²⁷

Esimerkki: Lyhimpään verovelvollisen käytettävissä olevaan tiehen perustuva vähennyksmalli.

Edellä mainittu mittaamistapa mahdollistaisi nykyisen järjestelmän ylläpidon, jossa vähennys lasketaan joko julkisen kulkuneuvon tai oman auton käytön mukaan. TVL 93 § pysyisi ennallaan. Näin ollen olisi edelleen merkitystä sillä,

¹²⁴ Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. 11.

¹²⁵ Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. 11.

¹²⁶ Ks. Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. 7, 11.

¹²⁷ Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. 11.

millä kulkuneuvolla asunnon ja työpaikan välinen matka olisi voitu tehdä, ja ratkaisevaa olisi halvimman matkustustavan mukaan myönnettävä vähennys. Siten oikeus- ja verotuskäytäntö sen osalta, mikä kulkuneuvo milloinkin hyväksytään vähennyksen perusteeksi, pysyisi edelleen voimassa.¹²⁸

Tässä järjestelmässä selvitettäisiin kuitenkin erillisen, kehitettävän atk-ohjelman avulla se, onko julkinen kulkuneuvo käytettävissä päivittäin normaalina työssäoloaikana asunnon ja työpaikan välisellä matkalla. Tietojärjestelmää voitaisiin hyödyntää siten, että sillä käytäisiin läpi kaikki luonnolliset verovelvolliset ja tietojärjestelmä etsisi kaikki ne, joiden on mahdollista käyttää asunnon ja työpaikan väliseen matkaan julkista kulkuneuvoa. Järjestelmä olisi sellainen, että siitä olisi mahdollista tarkistaa yksittäisen verovelvollisen matkatiedot yksityiskohtaisesti. Jos julkinen kulkuneuvo on käytettävissä, tietojärjestelmä laskisi vähennysvaihtoehdon julkisen liikenteen käyttämän reitin ja tietyn Verohallituksen vahvistaman euromääräisen kilometriarvon perusteella sekä vähennysvaihtoehdon lyhimmän ajoreitin ja esimerkiksi nykyisen 0,22 e/km perusteella. Vähennys myönnettäisiin edullisemman vaihtoehdon mukaan.¹²⁹

Esitäytetylle veroilmoitukselle voitaisiin laskea siten valmiiksi vähennys niiden osalta, jotka saavat vähennyksen julkisen kulkuneuvon käytön mukaan. Jos julkista kulkuneuvoa ei olisi käytettävissä, tulisi verovelvollisen edelleen vaatia vähennys esimerkiksi oman auton käytön perusteella. Jos kyse olisi harvakseltaan tehtävistä asunnon ja työpaikan välisistä matkoista tai useammin kuin kerran päivässä tehtävästä matkasta, oikean tiedon matkojen lukumäärästä voinee antaa vain verovelvollinen itse. Verovelvolliselta näin saatua tietoa voitaisiin käyttää hyväksi puolestaan seuraavan vuoden esitäytössä.¹³⁰

Mallin hyvänä puolena olisi se, että palautuvien veroilmoitusten määrä vähentyisi nykyisestä, kun esitäytetylle veroilmoitukselle voitaisiin laskea valmiiksi vä-

¹²⁸ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 15, 17.

¹²⁹ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 15 s.

¹³⁰ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 16 s.

hennys kaikille niille verovelvollisille, jotka voivat käyttää julkisia kulkuneuvoja. Koska kulkuvälineeseen perustuvalla kilometrimallilla jatkettaisiin suurin piirtein nykyistä verotuskäytäntöä, muutos ei sanottavasti vaikuttaisi yksittäisen verovelvollisen kohdalla vähennyksen määrään. Atk-ohjelma helpottaisiin osaltaan verohallinnon selvitystyötä.¹³¹

Vaikka vähennys voitaisiin laskea esitetyille veroilmoitukselle, voidaan kuitenkin kysyä, kuinka olennaisesti palautuvien veroilmoitusten määrä vähentyisi. Järjestelmässä säilyisi jako muun kuin julkisen kulkuneuvon käytön ja julkisen kulkuneuvon käytön mukaiseen vähennykseen. Koska oman auton käyttö johtaisi todennäköisesti edelleen verovelvolliselle edullisempaan vähennykseen, verohallinto joutuisi edelleen tutkimaan useita oman auton käytön mukaisia vähennysvaatimuksia. Haittana olisi myös se, että malli ei ottaisi huomioon poikkeavia työaikoja, mikä puolestaan aiheuttaisi lisätyötä niin verovelvolliselle kuin verohallinnolle¹³².

Mallia voidaan pitää hallinnollisesti raskaana ja kustannuksiltaan kalliina. Kehitettävä atk-ohjelma olisi ilmeisesti hallinnon muista järjestelmistä ja sovelluksista erillinen, ostopalveluna hankittu ohjelma, jonka hankinnasta ja käytöstä aiheutuisi huomattavia kustannuksia. Atk-ohjelman hankkiminen ei myöskään olisi lyhyellä aikavälillä todennäköisesti mahdollista. Lisäksi järjestelmän ylläpito olisi raskasta, koska koko Suomen julkisen liikenteen aikatauluja tulisi jatkuvasti päivittää järjestelmään.¹³³

Verohallinnon tavoitteisiin kuuluu, että verotuksessa tulisi olla mahdollisimman vähän harkinnanvaraisia vähennyksiä, näytön arviointia ja vaihtoehtoisia vaatimuksia, koska nämä edellyttävät ihmisen suorittamaa tutkintaa.¹³⁴ Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmän uudistamisessa

¹³¹ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 17.

¹³² Verohallituksen työryhmä 2005, s. 17.

¹³³ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 17.

¹³⁴ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 13. Katso alkuperäinen lähde: Verohallinnon strateginen kehittäminen -asiakirja. Julkaistu 29.10.2004.

ensisijaisina tavoitteina voitaneen pitää vähennyksen yksinkertaistamista ja kaavamaisista siten, että sekä verohallinnon että verovelvollisten työ helpottuu ja verotuksesta aiheutuu mahdollisimman vähän kustannuksia. Uuden vähennyksen tulee sopia nykyisiin automatisoituihin työmenetelmiin. Muut tavoitteet ovat myös huomioitavia ja tärkeitä. Yksinkertaistamisessa merkittävänä tavoitteena voitaisiin pitää lisäksi vähennyksen riippumattomuutta todellisista kustannuksista ja kulkuneuvon merkityksen poistamista vähennyksen laskemisessa. Niinpä edellä mainittu malli ei ole hyvä ratkaisu vähennysjärjestelmän kehittämiseen.

Neljäs tapa on mitata asunnon ja työpaikan välinen etäisyys lyhintä yleisesti käytettävissä olevaa tietä pitkin. Se on määrittämisperusteena jonkin verran kahta edellistä vaihtoehtoa yksiselitteisempi. Sillä seikalla, millä kulkuvälineellä asunnon ja työpaikan välinen matka on tehty tai, millä kulkuvälineellä se olisi voitu tehdä, ei olisi merkitystä.¹³⁵ Internetissä on nykyisin jo useita reittihakukoneita, joiden avulla lyhin kahden osoitteen välinen matka voidaan helposti ja nopeasti selvittää¹³⁶. Koska mittamistapa on varsin selkeä ja enää ei vaadittaisi kulkuyhteyksien selvittämistä, voidaan lyhintä käytettävissä olevaa tietä pitää asianmukaisena tapana määrittää asunnon ja työpaikan välinen etäisyys. Tätä tukee myös se, että vähennys olisi riippumaton todellisista kustannuksista.

Vähennyksen kilometriarvon laskemistapa

Kaavamaisissa vähennyksissä täytyy määrittää myös kilometriarvon laskemistapa. Asunnon ja työpaikan välisillä matkoilla oman auton käytön perusteella hyväksyttävä vähennys on 0,22 euroa kilometriltä¹³⁷. Edellä mainitussa määrässä on huomioitu auton käyttökustannuksina rengaskulut, korjaus- ja huoltokulut, polttoainekulut sekä pääomakuluja. Jos kilometrikohtainen arvo olisi 0,22 e/km, saisivat julkisilla kulkuneuvolla nykyisin liikkuvat verovelvolliset huomattavasti suuremman vähennyksen.

¹³⁵ Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. 11; Verohallituksen työryhmä 2005, s. 13.

¹³⁶ Ks. esim. <http://www.020202.fi/reitit>

¹³⁷ Verohp Dnro 1458/32/2007, 1 §.

tavasti verotukea. Pääomakulujen osuus 0,22 eurosta kilometriltä on ollut noin 0,06 e/km. Jos auton pääomakuluja ei huomioida, päädytään 0,16 euron suuruiseen kilometrikohtaiseen vähennykseen, joka kattaisi siis niiden käyttökustannusten lisäyksen, joka aiheutuu kulkuneuvon käytöstä asunnon ja työpaikan välisiin matkoihin. Kilometriarvon täytyy kuitenkin olla vähintään linja-autoliikenteen lippujen hintojen perusteella laskettu kilometrikohtainen kustannus, jonka voidaan olettaa olevan noin 0,10–0,12 e/km. Noin pienellä kilometriarvolla nykyisin oman auton käytön mukaisen vähennyksen saavilla verovelvollisilla vähennys pienenesi merkittävästi. Niinpä kilometriarvon tulisi olla lähellä 0,16 e/km. Verohallitus vahvistaisi arvon vuosittain tarkoituksenmukaiseksi.¹³⁸

Ostavastuuosuudesta ja enimmäismäärästä

Ostavastuuosuuden määrä riippuisi siitä, minkä suuruinen kilometrikohtainen vähennys valitaan, sillä vähennyksen piiriin tulee todennäköisesti kymmeniätuhansia ellei satojatuhansia uusia verovelvollisia. Ostavastuuosuuden nostaminen suuremmaksi vähentäisi osaltaan verohallinnon työmäärää ja siten yksinkertaistaa verotusta. Ostavastuuosuuden korottamista on perusteltu myös inflaation johdosta. Ostavastuun pienuutta suhteessa nykyiseen hintatasoon kuvaa se, että 2008 voimassa olevien hintojen mukaan Helsingin sisäinen kausilippu lähestyy jo vuositasolla 500 euron rajaa. Yhdeltätoista kuukaudelta verovelvolliselle syntyisi kustannuksia 470,80 euroa. Pääkaupunkiseudun 30 päivän seutulippu maksaa 82,90 e/kk eli 911,90 euroa yhdeltätoista kuukaudelta.¹³⁹

Raimo Sailaksen työryhmä ehdotti vuonna 2003, että työttömien ohella pienempi ostavastuuosuus tulisi hyväksyä myös matalapalkkaisissa ja osaaikaisissa tehtävissä työskenteleville. Se edistäisi työvoiman alueellista liikkuvuutta. Matkakustannusten suhde ansioihin nousee helposti korkeaksi edellä

¹³⁸ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 14.

¹³⁹ Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. 8; Verohallituksen työryhmä 2005, s. 13 s; Ks. www.ytv.fi.

mainituilla henkilöillä. Tämä työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa tukeva uudistus voitaisiin toteuttaa sitomalla matkakuluvähennyksen omavastuuosuus ansioihin esimerkiksi siten, että omavastuuosuus on neljä prosenttia ansiotuloista, kuitenkin vähintään 90 euroa ja enintään normaali omavastuuosuus, joka on tällä hetkellä 500 euroa. Uudistus poistaisi tarpeen työttömiä koskevaan erillissään-
nökseen.¹⁴⁰

Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmän kaavamaistamisen vaikutuksia verotuottoihin on vaikea ennustaa ilman perusteellisia tutkimuksia. Vähennyksen enimmäismäärän nostaminen 4 700 eurosta 7 000 euroon lisää todennäköisesti huomattavasti vuotuista kokonaisvähennysmäärää. Matkakustannuksista myönnettävät vähennysmäärät kasvavat myös, jos kaavamaistamisen kautta vähennyksen piiriin tulee jopa kymmeniätuhansia verovelvollisia lisää. Enimmäismäärän merkitys kasvaa huomattavasti, jos matkakustannukset vähennetään kaavamaisesti yhden kilometriarvon mukaan¹⁴¹. Tästä voisi päätellä, että enimmäismäärää jouduttaisiin mahdollisesti alentamaan, vaikka sitä on juuri nostettu.

Vähennysmalliehdotus

Säädettävä kaavamainen vähennys olisi siis sellainen, jossa vähennys määräytyy asunnon ja työpaikan välisen lyhimmän ajoreitin mukaisen etäisyyden ja Verohallituksen vuosittain vahvistaman kilometrikohtaisen euromäärän (esim. 0,16 e/km) perusteella. Uutta vähennystä sovellettaisiin TVL 72.3 §:ssä tarkoitettuihin matkoihin eli kaikkiin niihin tilanteisiin, jotka nykyisen oikeus- ja verotuskäytännön mukaan katsotaan TVL 93 §:n mukaisiksi asunnon ja työpaikan välisiksi matkoiksi. Vähennys olisi perusteiltaan seuraavanlainen:

¹⁴⁰ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 3. Katso alkuperäinen lähde: Raimo Sailaksen työryhmän loppuraportti 31.3.2003. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja nro 5/2003.

¹⁴¹ Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. 10.

(työpäivät x edestakaisen matkan pituus x euromäärä) – omavastuu.¹⁴²

Vähennyksen laskemiseksi olisi selvitettävä työpäivien lukumäärä sekä asunnon ja työpaikan välinen etäisyys. Tavoitteena olisi, että työnantaja ilmoittaisi vuosi-ilmoituksella työpäivien lukumäärän ja työntekijän toimipisteen osoitteen. Työpäivät tulisi ilmoittaa joko päivän tarkkuudella tai kuukausitarkkuudella. Verovelvollisen asunto-osoite löytyy jo tällä hetkellä verohallinnon rekisteristä. Edellä mainitulla tavalla määräytyvä vähennys saataisiin useissa tapauksissa laskettua valmiiksi esitetyille veroilmoitukselle. Esitetyiltä veroilmoitukselta tulisi käydä selville lasketun vähennyksen perusteena olevat tiedot, ja verovelvollisen olisi korjattava virheelliset tiedot.¹⁴³

Jos kyse on esimerkiksi viikonloppumatkoista tai useammin kuin kerran päivässä tehtävästä matkasta, oikean tiedon matkojen lukumäärästä voinee antaa kuitenkin vain verovelvollinen itse. Verovelvolliselta saatua tietoa voitaisiin käyttää hyväksi puolestaan seuraavan vuoden esityksessä.¹⁴⁴

Tämän vähennyksmallin huomattavana etuna olisi se, että se olisi selvä ja yksinkertainen niin verovelvollisille kuin verohallinnollekin. Tässä vaihtoehdossa verotuskustannusten säästö olisi suuri, joten veropoliittisesti uudistus olisi hyödyllinen. Verohallinnon ja verovelvollisen ei enää tarvitsisi selvittää halvimman ja tarkoituksenmukaisimman kulkuneuvon käyttöä vähennyksen perusteena. Vähennyksen yhteys verovelvollisen todellisuudessa kulkemaan matkaan olisi varmasti suurempi kuin nykyisessä halvimman kulkuneuvon mukaan myönnettävässä vähennyksessä. Kaavamaisessa mallissa vähennykseen liittyvät tulkin- taongelmat vähenisivät merkittävästi.¹⁴⁵

Huonona puolena voidaan pitää sitä, että osa uuden vähennyksen saajista tulisi hyötymään ja osa menettämään nykyiseen vähennykseen verrattuna. Tarkkoja

¹⁴² Verohallituksen työryhmä 2005, s. 13, 15.

¹⁴³ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 14 s.

¹⁴⁴ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 14.

¹⁴⁵ Valtiovarainministeriön työryhmä 1988, s. 18, 26; Verohallituksen työryhmä 2005, s. 15.

arvioita on vaikeaa tehdä. Luonnollisena seurauksena on esimerkiksi se, että osa niistä, jotka nyt voivat vähentää asunnon ja työpaikan väliset matkat oman auton käytön mukaan laskettuna, tulisivat häviämään. Näiden verovelvollisten osalta voitaisiin harkita tietyn kilometrimäärän ylittävältä osalta korotettua kilometrikohtaista vähennystä.¹⁴⁶ Ratkaisu olisi työvoimapolitiittisesti ja aluepolitiittisesti hyvä ja tukisi työvoiman liikkuvuutta ja mahdollisuutta kulkea töissä pitkänkin välimatkan päästä.

Yhteiskuntapolitiittisista näkökohdista

Sosiaalipoliittisesta näkökulmasta korotettua kilometrikohtaista vähennystä voitaisiin soveltaa myös sellaisten työpäivien osalta, joilta verovelvolliselle muodostuu suuremmat matkakustannukset kuin säännönmukaisen kilometrikohtaisen arvon mukaan laskettuna muodostuvat matkakustannukset. Tällaisia matkakustannuksia voisi syntyä esimerkiksi vamman, iän, terveydentilan tai yötyön takia, ja ne tulisi voida tarvittaessa todentaa dokumenttien ja tositteiden avulla. Korotetun kilometrikohtaisen arvon käyttäminen olisi harkinnanvaraista.

Uuden vähennyksen tulisi osaltaan tukea kasvupolitiikkaa eli edistää yhteiskunnan talouskasvua. Uudessa vähennysmallissa se huomioitaisiin lähinnä alue-, työvoima- ja sosiaalipolitiikkaa tukevilla ratkaisuilla. Verovelvollisia tulee kannustaa työntekoon, vaikka asunnon ja työpaikan välinen matka muodostuisi pitkäksi. Tällöin myös muuttoliikettä hillittäisiin. Verovelvollisille tulee taata myös kohtuullinen elintaso, jotta kulutus ei hidastuisi. Uudessa vähennyksessä tulisi siten huomioida tasapaino sen välillä, kuinka paljon matkakustannuksista halutaan myöntää vähennystä ja kuinka paljon tavoitellaan verotuottoja.

Ympäristöpoliittinen näkökulma liittyy liikenteen päästöjen hillitsemiseen ja siten julkisen liikenteen tukemiseen. Uuden vähennyksen tulisi mahdollisesti olla jollain tavalla edullisempi niille, jotka julkisia kulkuneuvoja käyttävät. Tällöin ei to-

¹⁴⁶ Verohallituksen työryhmä 2005, s. 15.

dennäköisesti voitaisi luopua jaottelusta esimerkiksi oman auton käytön mukaan myönnettävään vähennykseen ja julkisen kulkuneuvon käytön mukaiseen vähennykseen. Uuden mallin kehittämisessä tavoitteina on kuitenkin nähty vähennyksen tulkintaongelmien väheneminen, sopivuus automatisoituviin verohallinnon työmenetelmiin ja yksinkertaistaminen. Verovelvolliset voisivat ihmetellä esimerkiksi sellaista ratkaisua, jossa julkisilla kulkuneuvoilla liikuttaessa saisi isomman vähennyksen. Julkisten kulkuneuvojen käyttö tulisi todennäköisesti pystyä jotenkin todistamaan. Verohallinto joutuisi edelleen käyttämään työaikaa sen selvittämiseen, minkä kulkuneuvon käytön perusteella vähennys tulee myöntää. Julkisen liikenteen tukeminen tällä tavalla ohjaisi verovelvollisia pyrkimään kohti niitä vaihtoehtoja, joilla vähennyksestä saadaan isompi. Se aiheuttaisi varmasti lisää hallinnollista työtä.

Lisäksi täytyy huomioida, että julkiset kulkuyhteydet ovat hyvät pääasiassa pääkaupunkiseudulla ja isoimmissa kaupungeissa. Kaikilla verovelvollisilla ei ole mahdollisuutta käyttää julkisia kulkuneuvoja. Onko tällöin edes mahdollista tukea julkista liikennettä verotuksessa. Voidaan kysyä, onko juuri verotuksen tehtävä saada ihmiset liikkumaan enemmän julkisilla kulkuneuvoilla.

Jos verotuksessa halutaan tukea julkisten kulkuneuvojen käyttöä, pitäisi se tehdä vasta sen jälkeen, kun kaikilla verovelvollisilla on ollut mahdollisuus käyttää niitä.

Julkista liikennettä tuetaan jo nykyisin suorien tukien avulla. Jatkossakin suorien tukien käyttäminen on hyvä vaihtoehto, sillä joukkoliikenteen tukeminen suorien tukien avulla selkeyttää sekä tukijärjestelmää että verojärjestelmää ja tuki tulee tasapuolisesti kaikkien julkista liikennettä käyttävien hyväksi.¹⁴⁷

¹⁴⁷ KK 712/2003 vp.

6 LOPPUPÄÄTELMÄT

Asunnon ja työpaikan välisistä matkakustannuksista myönnettävä vähennys on merkittävä vuosittain toimitettavassa verotuksessa. Nykyinen vähennysjärjestelmä on hallinnollisesti työläs. Vähennyssäännös perustuu yksilölliseen tutkintaan, joka edellyttää myös käyttämään harkintavaltaa tietyissä tilanteissa. Oikeus- ja verotuskäytäntö siitä, milloin asunnon ja työpaikan väliset matkakustannukset vähennetään julkisen kulkuneuvon käytön mukaan ja milloin vähennyksen perusteeksi hyväksytään oman auton käyttö tai näiden yhdistelmä, on muodostunut kohtuuttoman monimutkaiseksi. Tarkan selvityksen hankkiminen siitä, täytyvätkö yksittäistapauksessa edellytykset vähentää kustannukset oman auton käytön mukaan laskettuna, voi olla suhteettoman työlästä verrattuna vähennykseen liittyvään taloudelliseen intressiin. Vähennysjärjestelmä on hankala verovelvollisille, mikä aiheuttaa lisää ongelmia ja hallinnollista selvitystyötä. Vähennysjärjestelmän monimutkaisuus näkyy myös vuosittaisissa oikeusvaatimustilastoissa.

Verotus on luonteeltaan massamenettelyä, mikä on pyritty huomioimaan verotusmenettelylaissa ja henkilöverotuksen automatisoiduissa työmenetelmissä. Koneellisen käsittelyn lisääminen ja verohallinnon toiminnan tehostamistavoitteet korostavat asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmään liittyviä ongelmia nyt ja tulevaisuudessa. Sen vuoksi vähennysjärjestelmän uudistaminen tulee yhä ajankohtaisemmaksi.

Kehittämistä on pohdittu ja esitetty useaan kertaan, mutta konkreettisiin toimiin ei ole ryhdytty. Vähennyksestä halutaan saada yksinkertaisempi, jotta verohallinnon ja verovelvollisten työ helpottuisi. Uuden vähennyksen tulee soveltua henkilöverotuksen automatisoituihin työmenetelmiin. Nykyisen vähennysjärjestelmän suurimpana ongelmana on pidetty halvimman kulkuneuvon selvittämistä, joten uudessa vähennysjärjestelmässä siitä olisi syytä päästä eroon.

Vähennys on esitetty yksinkertaistettavaksi ja kaavamaistettavaksi siten, että se olisi riippumaton todellisista kustannuksista ja määräytyisi yksinkertaisesti edestakaisen asunnon ja työpaikan välisen matkan pituuden, verovelvollisen työpäivien ja Verohallituksen vuosittain vahvistaman kilometrikohtaisen euro määrän perusteella. Vähennys saataisiin useissa tapauksissa laskettua valmiiksi esitetyille veroilmoitukselle.

Asunnon ja työpaikan välisten matkakustannusten vähennysjärjestelmän kehittämisessä tullaan todennäköisesti huomioimaan veropoliittisen näkökulman lisäksi muita poliittisia näkökulmia, joten tässä tutkielmassa on mahdotonta päätyä sellaiseen vähennysmalliin, jota voitaisiin pitää ehdottomasti parhaimpana kehitysratkaisuna. Vähennysmalliehdotusta voidaan kuitenkin pitää verotuksen kannalta yhtenä tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona.