

TILASTOKESKUS

Tekijä	Pvm	No
Työryhmä Pj. Juha Pietilä Siht. Harri Ruuttu Gustav Teir	1973-29-06	18

VEROTUKSESSA SAATAVIEN TIETOJEN
KÄYTTÖ TILASTOTUOTANNOSSA



TILASTOKESKUKSELLE

Tilastokeskus asetti 21.11.1972 työryhmän, jonka tehtävänä oli

- selvittää, miten verotuksessa saatavien tietojen käyttöä tilastotuotannossa voitaisiin kehittää,
- kiinnittää erityisesti huomiota verotuksen suunnittelun ja verotuksen jatkuvan seurannan tietotarpeisiin, sekä
- hahmotella, miten tätä tarvetta voidaan tehokkaimmin tyydyttää.

Työryhmän tuli saattaa työnsä päätökseen v. 1973 toukokuun loppuun mennessä.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin suunnittelija Juha Pietilä tilastokeskuksesta. Työryhmän jäseniksi kutsuttiin tutkija Lasse Aarnio valtiovarainministeriön vero-osastolta, pääsuunnittelija Jouko Autio verohallituksesta, vs. toimistopäällikkö Erkki Hellsten valtiovarainministeriön kansantalousosastolta ja budjettisihteeri Pekka Saarinen valtiovarainministeriön tulo- ja menoarvio-osastolta. Lisäksi työryhmän jäseneksi määrättiin yliaktuaari Aimo Louko tilastokeskuksesta. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet tutkija Harri Ruuttu verohallituksesta ja tilastolaatija Gustav Teir tilastokeskuksesta.

Asiantuntijoina olivat työryhmässä kuultavina vs. apulaisosastopäälliköt Tarmo Korpela ja Heikki Salmi sekä toimistopäälliköt Martti Lehtonen ja Seppo Leppänen kaikki tilastokeskuksesta ja erikoistutkija Olavi Svinhufvud verohallituksesta.

Työryhmä sai lisäaikaa muistionsa laatimiseksi.

Työryhmä luovuttaa laatimansa selvityksen tilastokeskukselle.

Helsingissä 29.6.1973

Juha Pietilä

Lasse Aarnio

Jouko Autio

Erkki Hellsten

Aimo Louko

Pekka Saarinen

Harri Ruutu

Gustav Teir

SISÄLTÖ

Sivu

1.	JOHDANTO	1
2.	NYKYISET VEROTUSTA KOSKEVAT TILASTOT	3
2.1	Tulojen ja varallisuuden perusteella suoritettavaa verotusta koskevat tilastot	3
2.2	Tavaroiden ja palvelusten perusteella suoritettavaa verotusta koskevat tilastot	4
2.3	Verohallinnon hallinnolliset tilastot	5
2.3.1	Välittömän verotuksen osastoa palvelevat tilastot	5
2.3.2	Välillisen verotuksen osastoa palvelevat tilastot	6
2.3.3	Tarkastusosastoa palvelevat tilastot	6
2.3.4	Perimisosastoa palvelevat tilasto	7
2.4	Muut verotustietoja sisältävät tilastot ja tietoaineis- tot	7
3.	VEROTUKSEN SUUNNITTELUN JA SEURANNAN TIETO- TARPEET	8
3.1	Yleistä	8
3.2	Tulojen ja varallisuuden perusteella suoritettava verotus	10
3.2.1	Henkilökohtaisten tulojen ja varallisuuden perusteella suoritettava verotus	10
3.2.2	Maatilatalouden verotus	16
3.2.3	Muu elinkeinoverotus	18
3.2.4	Ennakkoperintää ja veronkantoa koskevat tiedot	20
3.3	Tavaroista ja palveluksista suoritettavat verot	22
3.4	Muut verot ja maksut	25
3.5	Verohallinnon muut tietotarpeet	27
4.	VEROTUKSESSA SAATAVIEN TIETOJEN HYVÄKSIKÄY- TÖN EDISTÄMINEN TILASTOTUOTANNOSSA	28
4.1	Yleistä	28
4.2	Veroaineistot ja tilastotoimi	29
4.3	Tilastohankkeita	34
4.3.1	Tulo- ja omaisuustilaston sekä tulonjakotilas- tojen parantaminen	34
4.3.2	Lähdeverotilasto	36
4.3.3	Maatilatalouden tulotilasto	36
4.3.4	Elinkeinoverovelvollisten taloustilastot	37
4.3.5	Kiinteistöjä koskevat tilastot	39
4.3.6	Liikevaihtoveroaineisto	40
4.3.7	Muut verotusta koskevat tiedot	40
5.	TILASTOYHTEISTYÖ ERI VIRANOMAISTEN VÄLILLÄ..	42
5.1	Yleistä	42
5.2	Yhteistyön järjestäminen	43
6.	YHTEENVETO	45

1. JOHDANTO

Valtion tilastotoimen kehittämisohjelma edellyttää hallinnollisten tietoa-ineistojen mahdollisimman laajaa käyttöä tilastojen perusaineistona. Suurimmat hallinnolliset tietoaaineistot kerätään vuosittain verohallinnon toimesta. Niiden tilastollinen hyödyntäminen edellyttää siten kokonaisvaltaista yleiskartoitusta, jonka tarkoituksena on selvittää niitä mahdollisuuksia, joita veroaineistot luovat valtion tilastotoimen kehittämiseksi. Myöhemmin tapahtuvaa veroaineistojen tilastollisen hyväksikäytön tutkimusta ja suunnittelua varten olisi näin paremmat edellytykset olemassa.

Verotuksen suunnittelu on tähän mennessä ollut jossain määrin hajanaista. Systemaattinen verotussuunnittelu on aloitettu vasta viime aikoina. Verotussuunnittelu vaatii käyttöönsä tietoja, joiden avulla pystytään ennakkoimaan suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksia. Lisäksi verotuksen seuranta varten on tuotettava tarkoituksenmukaista tietoa.

Toimintansa pohjaksi työryhmä kartoitti ne olosuhteet, jotka lait ja asetukset määräävät tilastoviraston ja hallinnollisia tietoaaineistoja omaavien viranomaisten välille. Työryhmä tutustui myös niihin projekteihin, joita verohallituksen ja tilastokeskuksen yhteistyöllä on tähän mennessä viety eteenpäin. Lisäksi tutustuttiin nykyisiin veroaineistoista tehtäviin tilastoihin. Näitä ovat tilastokeskuksen laatimat tilastot ja verohallituksen osastojen informaatiojärjestelmiin kuuluvat tilastaselvitykset. Nykyiset verotusta koskevat tilastot esitellään selvityksen toisessa luvussa.

Verotuksen päätehtävänä on toimia julkisen talouden rahoitusjärjestelmänä. Sen lisäksi aktiivista veropolitiikkaa voidaan käyttää keinona pyrittäessä yleisempiin yhteiskunnallisiin päämääriin tulonjako-, suhdanne-, kasvu- ja rakennepolitiikan alueilla. Tätä taustaa vasten verotuksen suunnittelusta vastuussa olevat on katsottava tärkeäksi tilastojen tarvitsija- ja käyttäjäryhmäksi. Selvityksen kolmas luku rakentuu eri verotusmuotojen analyysiin yhteiskuntapolitiittisten päämäärien saavuttamisen kannalta. Siinä on pyritty kartoittamaan ne yhteiskuntapolitiikan lohkot, joihin eri verotusmuodoilla pystytään vaikuttamaan. Sen jälkeen on selvitelty niitä toimenpiteitä, joilla voidaan vaikuttaa. Jotta suunnittelu vastaisi sille asetettuja tavoitteita, sen pohjana täytyy olla riittävästi tietoa asianomai-

sesta ilmiöstä. Siten kolmannessa luvussa kiinnitetään huomiota kaikkiin verotuksen suunnittelun ja seurannan kannalta tärkeisiin tilastoihin ja tilastosuunnitelmiin.

Jotta välttyttäisiin tietojen monenkertaiselta keräämiseltä, pyritään valtion harjoittaman tilastotuotannon perusaineistona mahdollisimman paljon käyttämään valtion viranomaisille muussa tarkoituksessa hankittavia tietoja. Tämä edellyttää hallinnollisten tietoaaineistojen kartoitusta ja niiden soveltuvuuden tutkimista tilastollisena perusaineistona. Neljännessä luvussa tarkastellaan aluksi tilastotuotannon aloittamisen yleisiä edellytyksiä. Sen jälkeen tutkitaan niitä veroaineistoille ominaisia piirteitä, jotka tällä hetkellä rajoittavat niiden käyttömahdollisuuksia tilastollisena perusaineistona. Myös tilastotoimelle on asetettava vaatimuksia etsittäessä taloudellisia tapoja veroaineistojen hyväksikäytölle. Luvun lopussa esitetään muutamia tilastohankkeita. Tilastohankkeiden osalta on hahmoteltu niiden sisältöä sekä tarvetta ja käyttömahdollisuuksia.

Tilastokeskusta koskevat laki ja asetus sisältävät useita määräyksiä, joiden toteuttaminen käytännössä vaatii yhteistyön järjestämistä tilastokeskuksen ja hallinnollisia tietoaaineistoja omaavien viranomaisten välille. Hallinnollisten tietoaaineistojen laajuus ja merkitys ovat ratkaisevia tekijöitä yhteistyön suuntaviivoja hahmoteltaessa. Yhteistyön tarvetta ja sen muotoja verohallinnon ja tilastokeskuksen välillä käsitellään raportin viidennessä luvussa.

2. NYKYISET VEROTUSTA KOSKEVAT TILASTOT

2.1 Tulojen ja varallisuuden perusteella suoritettavaa verotusta koskevat tilastot

Veroverinomaisten antamien tietojen perusteella tilastokeskus on vuosittain laatinut tulo- ja omaisuustilaston, joka jakaantuu yksityisten henkilöiden ym. ja yhteisöjen tilastoiksi ja kuvaa tulonsaajien tulonjakautumaa, verotettavan omaisuuden jakautumista sekä maksuunpantujen tulo-, omaisuus-, kunnallis- ja kirkollisverojen sekä kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksujen määriä ja jakautumaa.

Tulotilastosta puuttuu verovapaat tulot. Tämän johdosta jää tulo- ja omaisuustilaston ulkopuolelle joukko fyysisiä henkilöitä ja yhteisöjä. Näitä ovat mm. verovapaat yksityiset ja julkiset yhteisöt sekä julkiset liikelaitokset. Omaisuuden osalta tilasto on vieläkin puutteellisempi, koska vain verotettavaan määrään kohoava veronalainen omaisuus sisältyy siihen ja sekin valtaosaltaan verotussäännösten mukaan kaavamaisesti arvioituna.

Verotusaineiston siirtäminen tietokoneilla käsiteltäväksi on tehnyt mahdolliseksi sen, että tietojen käsittelytapaa on voitu muuttaa, mikä on samalla lisännyt tilastossa käsiteltävien tietojen määrää ja yksityiskohtaisuutta. Toinen huomattava parannus on se, että tulotilaston nykyisin käyttämä veroaineisto on lähes kokonaan ATK-rekisterissä. Kun verotusrekisteriin sisältyvät melkein kaikki ns. 1-lomakkeen tiedot, voidaan luonnollisten henkilöiden (sekä myös kuolinpesien ja yhteisveroilmoittajien) lukumäärä, verotettavat tulot, tulolajit, valtionverot, kunnallisverot, veroluonteiset maksut, sekä vähennykset luokitella tuloluokan mukaan, jolloin tulokäsittelenä voi olla esim. valtionveron alainen tulo, verotettava tulo tai tulot miinus verot. Lisäksi voidaan ylläolevat tiedot luokitella seuraavien muuttujien mukaan: tulolaji, veroluokka, ikä, sukupuoli, siviilisääty ja alue. Aluejaossa kunta on pienin alue, jota voidaan käyttää. Kunnittaisten tietojen luotettavuus on parantunut, kun tiedot perustuvat koko aineistoon eikä otantaan kuten aikaisemmin.

Lisäksi kerätään otannan avulla tiedot elinkeinoista, ammattiasemasta ja työssäoloajasta. Käytettäessä näitä tietoja ei kuitenkaan voida käyttää kovin yksityiskohtaista aluejakoa.

Verohallinto on vuodesta 1960 lähtien julkaissut omia verotusta koskevia tilastoja. Nämä julkaistaan nykyisin verohallituksen tiedotteessa nimellä Tietoja vuodelta 19.. toimitetusta verotuksesta. Vuodelta 1971 toimitetusta verotuksesta laadittu tilasto perustui tietokoneilla laadittuihin kunnakohtaisiin tilastotauluihin, joista lääninverotoimistot tekivät yhdistelmän verohallitukselle. Tilastoidut tiedot vuodelta 1971 toimitetussa verotuksessa olivat: verotettava tulo, verotettava omaisuus, valtion tulovero, omaisuusvero, osinkovähennys, tulo- ja omaisuusveron korotus, tulo- ja omaisuusvero yhteensä, valtion tuloveroa maksavien, omaisuusveroa maksavien ja valtion tulo- ja omaisuusveroa maksavien lukumäärä, kunnallisvero, kunnallisveroa maksavien lukumäärä, liiketuloon harkinnalla lisätty tulo, liiketulosta harkintaverotettujen lukumäärä, äyreyä kiinteistöstä, liikkeestä, ammatista, henkilökohtaisista tuloista ja veronkorotuksesta, tappio kiinteistöstä ja liikkeestä tai ammatista, kirkollisvero ev.lut.kirkon seurakunnille ja ortodoksisen kirkkokunnan seurakunnille, kansaneläkevakuutusmaksu, sairausvakuutusmaksu, metsänhoitomaksu, työnantajan sosiaaliturvamaksu, ennakonpidätys, ennakonkanto, palautettava ennakko, kannossa maksettava ennakko, työtulo, työn arvo maatilataloudessa ja liikkeessä tai ammatissa, rajoitetusti verovelvollisten ja veroluettelossa verovelvollisten lukumäärä. Tiedot julkaistaan lääneittäin, mutta vuodesta 1971 lähtien tiedot ovat saatavissa myös kunnittain.

Vuodesta 1968 lähtien verohallituksen toimesta on kerätty manuaalisesti maatilataloutta harjoittavien verovelvollisten verotuksesta tietoja.

Tiedot koskevat metsätalouden puhdasta tuloa, maatalouden puhdasta tuloa, koneiden, rakennusten ja salaojien yms. hankintamenojen poistoja. Tiedot kootaan lääneittäin ja käytetään pääasiallisesti verohallinnon omiin tarkoituksiin. Tietoja ei julkaista. *miksi?*

2.2 Tavaroiden ja palvelusten perusteella suoritettavaa verotusta koskevat tilastot

Vuosittain laadittava liikevaihtoverotilasto sisältää tietoja yritysten lukumäärästä, maksetuista ja palautetuista liikevaihtoveromäärästä sekä kokonaismyynnistä toimialoittain, lääneittäin ja talousalueittain.

Tilastokeskuksen tekemän taulukointisuunnitelman mukaan uusi liikevaihto-verotilasto sisältää seuraavat tilastotaulut:

- A) Lukumäärätiedot
1. Lukumäärä toimialan mukaan lääneittäin
 2. Lukumäärä toimialan mukaan seutukaava-alueittain
 3. Lukumäärä toimialan mukaan verovelvollisuuslajeittain ja yritysmuodoittain
- B) Toiminnan laajuutta kuvaavat tiedot
1. Kokonaisliikevaihdon, verollisen liikevaihdon, verotusarvon sekä veron tai palautuksen jakautuminen toimialoittain (1 000 mk)
 2. Sama lääneittäin
 3. Sama seutukaava-alueittain
 4. Verollisen liikevaihdon suuruus verovelvollisuuslajeittain ja verokausittain toimialojen mukaan
 5. Liikevaihdon ja veron tai palautuksen jakautuminen toimialoittain
- C) Veron kertymistä osoittavat tiedot
1. Veron tai palautuksen, käytettyjen ennakkomaksujen, perittävän veron + korotuksen ja korostusten yhteensä jakautuminen toimialoittain
 2. Sama lääneittäin
 3. Sama seutukaava-alueittain
 4. Liikevaihtoveroennakon kertyminen kuukausittain toimialojen mukaan.

Tilastokeskuksen toimesta julkaistaan tilasto lopettaneista liikevaihto-verovelvollisista yrityksistä. Tilasto sisältää tietoja toimintansa lopettaneista yrityksistä verokausittain, toimialoittain ja lääneittäin sekä lopettamissyyn mukaan.

2.3 Verohallinnon hallinnolliset tilastot

2.3.1 Välittömän verotuksen osastoa palvelevat tilastot

Hallinnollisia tehtäviä sekä toiminnan ja talouden suunnittelua varten verohallituksessa laaditaan varsin suuri määrä tilastoja, joiden tekijöinä ovat verohallituksen asianomaiset osastot ja verohallinnon piiriorganisaatio.

Lääninverotoimistojen vuosikertomuksista ilmenee esim. tietoja lääninverotoimiston virka-alueen asukasluvusta kunnittain, henkilökunnan lukumäärästä verotoimistoittain, ennakkoperinnön ohjauksesta ja valvonnasta, perintö- ja lahjaverotuksen ohjauksesta ja valvonnasta ja kirjanpitolaskuksista. Tarkastuksista ilmoitetaan veropiireittäin tarkastusten lukumäärä sekä tiedot tarkastuksista aiheutuneiden jälkiverotusten perusteella maksuunpantujen verojen yhteismäärästä, valtion veron osalta markkoina ja kunnallisveron osalta veroäyreinä.

Edelleen lääninverotoimistojen vuosikertomuksista ilmenee tietoja maksuunpannuista veroista ja niiden kehityksestä edelliseen vuoteen verrattuna, verotulojen arvioidusta vähentymisestä veronhuojennusten johdosta, piiri- ja paikallishallinnon menoista sekä verorikosten syytteesenpanosta ja niiden johdosta annetuista oikeuden päätöksistä.

Vuosittain verohallituksen toimesta kerätään tietoja maksuunpannuista ennakoista. Ennakkoa joutuvat suorittamaan ne verovelvolliset, joilla on verotettavaa omaisuutta tai tuloa kiinteistöstä, liikkeestä, ammatista tai muuta tuloa, josta ennakkipidätystä ei ole toimitettava. Tietoja käytetään lähinnä viranomaisten omiin tarkoituksiin. Aineisto sisältää tietoja ennakonkannon alaisesta tulosta ja omaisuudesta sekä valtionveron, kunnallisveron, kirkollisveron ja kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksujen määrästä. Maksuunpannut ennakot voidaan luokitella alueen ja ennakon suuruuden mukaan.

2.3.2 Välillisen verotuksen osastoa palvelevat tilastot

Verohallituksen välillisen verotuksen osaston toimesta laaditaan tilastoa, joka sisältää tietoja liikevaihtoverotuksesta ja liikevaihtoverotoimistojen toiminnoista. Tilastosta on saatavissa tietoja maksuunpannusta liikevaihtoverosta ja sen kertymästä kuukausittain, verotuspäätöksistä laadun mukaan toimistoittain, veron kertymisestä ja takaisinmaksuennakoista toimistoittain, kirjallisten ohjausten lukumäärästä ja päätöksistä.

2.3.3 Tarkastusosastoa palvelevat tilastot

Vuosittain verohallituksen tarkastusosaston toimesta laaditaan tarkastustoiminnan valvontaa ja kehittämistä varten tilastoja, jotka sisältävät

tietoja kirjanpitolaskujen perusteella maksuunpannuista jälkiveroista, maataloudenharjoittajien muistiinpanojen tarkastuksista sekä eri toimialatarkastuksien ja kerättyjen vertailutietojen tuottamasta hyödystä.

2.3.4 Perimisosastoa palvelevat tilastot

Perimisasiain valvontaa varten lääninhallitukset lähettävät verohallitukselle vuosittain yhteenvedot ulosottomiesten ilmoituksista, jotka sisältävät tietoja vireillä olevista, saapuneista ja loppuun käsitellyistä asioista. Edelleen perimisosaston toimesta laaditaan yhteenvedot verohallituksen ja lääninverotoimistojen hoidettavina olevista perimis- ja asianvalvonta-tehtävistä, lykkäys- ja huojennushakemuksista sekä ulkomaille perintään lähetetyistä ja ulkomailta perittäväksi saapuneista veroista ja maksuista. Näiden lisäksi verotoimistot laativat lopputilitykset kunnille, seurakunnille ja kansaneläkelaitokselle verojen ja maksujen kannosta. Lääninhallitukset lähettävät näistä tilityksistä yhteenvedot verohallitukselle. Edelleen verotoimistot lähettävät kuukausittain lääninhallitukselle vero-varojen postisiirtotileille kertyneistä veroista tili-ilmoituksen, joista lääninhallitus laatii niistä koko lääniä koskevan tiliyhdistelmän, minkä perusteella verovarot tuloutetaan tulo- ja menoarvion momenteille.

2.4 Muut verotustietoja sisältävät tilastot ja tietoaineistot

Lopullisia tietoja eri verojen tuotosta saadaan valtion tilinpäätöksestä. Valtion kassalaskelmista¹⁾ puolestaan selviää eri verojen kertymä kuukausittain. Valtion tulo- ja menoarviosta saadaan arviotietoja eri verojen ja veronluontoisten maksujen kertymistä budjettivuodelle. Tulo- ja menoarvion liitteissä on verojen tuottoennusteita.

Kansaneläkelaitoksen julkaisemassa tilastollisessa vuosikirjassa esitetään tietoja kansaneläke- ja sairausvakuutusmaksujen tuotosta.

Kunnallisverotusta koskevia tietoja on kuntien finanssitalastossa sekä kuntien talousarviotilastossa. Lisäksi kunnalliset keskusjärjestöt julkaisevat suppeita yhteenvedoja kuntien talousarviosta ja tilinpäätöksistä. Kirkollisverotuksesta saadaan tietoja tilastokeskuksen julkaisemasta seurakuntien taloustilastosta.

Kansantulotilaston sisältämät verotiedot on johdettu yllä mainituista tilastoista ja tietoaineistoista.

1) julkaistaan tilastokatsauksissa

3. VEROTUKSEN SUUNNITTELUN JA SEURANNAN TIETOTARPEET

3.1 Yleistä

Julkisen vallan tehtävien laajentuminen on kasvattanut julkisen talouden osuutta kansantaloudessa. Tehtävien laajentuminen ja monipuolistuminen ovat myös monin tavoin lisänneet erilaisen suunnittelun tarvetta. Myös julkisen talouden rahoituskysymyksiin on jouduttu kiinnittämään kasvavaa huomiota. Samanaikaisesti on verotuksen ja muiden julkisen talouden rahoitusmuotojen laajentuminen tarjonnut yhä enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa myös näiden lohkojen kautta yleisten yhteiskuntapoliittisten ja erityisesti talouspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseen. Finanssipoliittisessa keskustelussa onkin viime aikoina yhä useammin esitetty vaatimuksia toteuttaa veropolitiikan avulla traditionaalisten fiskaalisten tavoitteiden ohella yleisempiä finanssipoliittisia tavoitteita. Tämäkin on asettanut verotuksen suunnittelulle uusia tehtäviä.

Julkisen vallan toiminnan rahoitustehtävien ohella verotukselle nykyisin asetetuista tehtävistä ovat tärkeimmät tulonjakopoliittiset, kasvu- ja rakennepoliittiset sekä suhdannepoliittiset tehtävät. Verotusjärjestelmä sisältää elementtejä, jotka vaikuttavat mm. eri väestöryhmien ja eri tuloluokissa olevien verovelvollisten väliseen tulonjakautumaan, elinkeinotoiminnan toimialoitaiseen ja alueelliseen rakenteeseen, kotitalouksien tulonkäyttörakenteeseen sekä yritysten investointien ajoittumiseen. Verotuksen tämäntyyppisten vaikutusten tehostaminen sekä verotuksen avulla tapahtuvan talouspoliittisen säätelyn toteuttaminen vaativat tarpeellisen suunnittelun mahdollistamiseksi runsaasti nykyistä parempaa tietoa kansantaloudesta yleensä sekä verotuksen vaikutuksista kansantaloudessa.

Verotustoimi hallinnollisena toimintana tarvitsee runsaasti tietoa koko yhteiskunnasta ja verotuksesta hallinnon yleistä johtamista ja valvontaa sekä näitä palvelevaa suunnittelua varten. Erityisiä tiedontarpeita aiheuttavat mm. verotuskäytännön yhtenäisyyden ja oikeellisuuden edistäminen, verovelvollisten oikeusturvan lisääminen, verohallinnon organisaation kehittäminen, koulutustoiminta, taloushallinto, tarkastustoiminta sekä verotustekninen toiminta.

Riittävien tilastotietojen puute on vaikeuttanut verotukseen liittyvää tutkimus- ja suunnittelutoimintaa sekä myös veropoliittisen tavoitteenasettelun täsmentämistä. Nykyisin käytettävissä olevan tilastopohjan puitteissa ei ole mahdollista riittävässä määrin arvioida verotuksen piiriin kuuluvien keinojen käytön vaikutuksia edellä mainittuihin veropoliittikan tavoitealueisiin. Myöskään eivät nykyiset tilastot anna riittävää pohjaa julkisen talouden rahoituskysymysten selvittämiseksi sekä erilaisten veropoliittisten toimenpiteiden julkisen talouden verotuloihin kohdistuvien vaikutusten selvittämiseen.

Verotuksen suunnittelun ja seurannan tietotarpeet ovat kahdenlaisia. Toisaalta tarvitaan yleisistä tilastoista kansantaloutta ja sen erilaisia ilmiöitä kuvaavia tietoja ja toisaalta verotusta ja sen osailmiöitä kuvaavia tietoja. Kolmannen tietoryhmän muodostavat vielä verohallinnon johtamisen ja suunnittelun yhteydessä tarvittavat tiedot, jotka kuvaavat erilaisia hallintoprosesseja. Nämä viimeksi mainitut tiedot liittyvät kuitenkin kiinteästi verohallinnon sisäisen laskennan ja raportoinnin järjestelmiin eikä niiden voida katsoa koskevan suoranaisesti eri verotusmuotoja. Hallinnollisen informaation kehittäminen liittyy läheisesti valtionhallinnon yleiseen laskenta- ja raportointijärjestelmien kehittämiseen eikä niiden kehittämistarpeita käsitellä tämän muistion yhteydessä laajemmin.

Verotuksen suunnittelun kannalta voidaan sekä yleisille taloudellisia ilmiöitä kuvaaville tilastoille että verotusta kuvaaville tilastoille asettaa tiettyjä yleisiä laatuvaatimuksia. Taloustilastojen tulisi olla niin yksityiskohtaisia, että tilastoissa käytettävien käsitteiden ja luokittelujen avulla voitaisiin saada tietoja myös verotuksen yhteydessä relevanteista talousyksiköistä ja liiketoimista. Verotusta kuvaavissa tilastoissa tulisi puolestaan voida käyttää myös taloustilastoissa sovellettavia käsitteitä ja luokitteluja riittävien yhteyksien esille saamiseksi verotuksen ja taloudellisten ilmiöiden välillä.

Verotuksen suunnittelun ja seurannan kannalta olisi tärkeätä saada sekä yleisten tilastojen että verotilastojen avulla tietoja nimenomaan niiltä taloudellisten ilmiöiden alueilta, joilla veropoliittikan tavoitteet ovat.

Tiedon tarve kohdistuu sekä tavoitealueilla vallitsevan tilanteen kuvaamiseen että tavoitealueita koskeviin ennusteisiin. Lisäksi tulisi tilastojen avulla pystyä arvioimaan verotuksen vaikutuksia sekä lähtökohtatilanteessa että ennusteissa sekä myös uusien suunniteltujen veropoliittisten toimenpiteiden vaikutuksia. Veropoliittikan suunnittelu on osa yleisempää yhteiskunta- ja talouspolitiikan suunnittelua. Yleisesti ottaen veropoliittikan suunnittelun tietotarpeet ovat samoja kuin näiden laajempienkin suunnittelulohkojen tietotarpeet. Verolainsäädännössä käytettävät käsitteet ja luokittelut saattavat kuitenkin asettaa erityisvaatimuksia tilastoissa noudatettaville käsitteille ja luokitteluille.

Verotuksen suunnittelun ja seurannan tarvitsemat tiedot käsittävät pääasiassa kaikenlaisia taloudellista toimintaa kuvaavia tietoja. Tärkeimmät tietoalueet ovat seuraavat:

- eri toimialoilla tuotetut hyödykkeet
- tuotannossa käytetyt panokset, tavaroiden vienti ja tuonti
- yritysten lukumäärä, koko, elinkeinotoiminnan kustannusrakenne
- tuotantotoiminnassa syntyvät tulot, eri tulotyyppit ja niiden jakautuminen
- tulonsaajaryhmien ansaitsemat tulot, tulonsiirrot, käytettävissä olevat tulot
- tulojen käyttö, kulutus ja säästäminen, pääomanmuodostus
- eri talousyksikköjen varat ja velat.

Tietotarve kohdistuu siten tärkeimpien kansantaloutta kuvaavien ja taloudellisen toiminnan perustilastojen alueille. Osa näistä tiedoista syntyy verotuksen yhteydessä kerättävän tilastomateriaalin pohjalta, osa muiden taloustilastojen yhteydessä. On selvää, ettei kaikkia tietoja voida ainaakaan jatkuvasti tuottaa normaalin tilastotuotannon puitteissa, vaan verotuksen suunnittelua varten joudutaan suorittamaan myös erillistutkimuksia sekä verotusmateriaalin että muiden tietolähteiden pohjalta.

3.2 Tulojen ja varallisuuden perusteella suoritettava verotus

3.2.1 Henkilökohtaisten tulojen ja varallisuuden perusteella suoritettava verotus

Henkilökohtaisten tulojen tai varallisuuden perusteella suoritetaan tulo- ja omaisuusveroa, kunnallisveroa, kirkollisveroa sekä vakuutettujen kan-

saneläke- ja sairausvakuutusmaksuja. Näiden verotusmuotojen avulla voidaan vaikuttaa henkilökohtaisten käytettävissä olevien tulojen suuruuteen ja jakautumaan. Tulo- ja omaisuusverotus onkin eräs tärkeimmistä julkisen vallan käytössä olevista tulonjakopolitiikan keinoista. Tämän ohella voidaan tuloverotusta käyttää kotitaloussektorin käytettävissä olevan tulon säätelyyn suhdannepoliittisessa mielessä ja vaikuttaa tätä kautta yksityisen kulutuksen kehitykseen. Verotusta voidaan lisäksi käyttää säätelykeinona haluttaessa vaikuttaa tulojen käyttöön kulutukseen ja sääntämiseen kansantaloudessa.

Tulo- ja varallisuusverotuksen suunnittelun ja seurannan kannalta ovat kaikki tilastot, jotka kuvaavat tulonmuodostusta, tulojen jakautumaa, tulojen uudelleenjakoa, tulonkäyttöä sekä varallisuuden muodostumista ja jakautumista tärkeitä. Tärkeimmät tuloverotuksen suunnittelussa hyväksikäytetyt tilastot ovat tähän mennessä olleet kansantalouden tilinpito, kotitaloustiedustelut, tulo- ja omaisuustilasto sekä verohallituksen julkaisemat tiedot tulo- ja omaisuusverotuksesta.

Kansantalouden tilinpidon kehittäminen olemassa olevien suunnitelmien mukaisesti Yhdistyneiden Kansakuntien uuden tilinpitojärjestelmän mukaisesti tulee osaltaan parantamaan myös veropolitiikan suunnittelun edellytyksiä. Erityisen tärkeitä tietoja tämän tilaston piirissä tulevat olemaan kansantalouden eri sektoreiden tulonmuodostusta ja tulonjakautumaa kuvaavat tiedot, joiden osalta olisi tarpeellista pyrkiä jo alusta pitäen riittävän yksityiskohtaiseen luokitteluun eri tulotyyppien kohdalla. Veropolitiikan suunnittelun kannalta olisi myös tärkeätä saada kansantalouden tilinpidon pohjalla tietoja eri sektoreiden varoista ja veloista sekä varallisuudesta.

Tähän mennessä laaditut kotitaloustiedusteluihin pohjautuvat tilastot ovat pääasiassa keskittyneet kotitalouksien kulutuksen kuvaamiseen tulonmuodostuksen ja tulojen jakautuman jäädessä vähemmälle huomiolle. Verotuksen suunnittelun kannalta olisi hyödyllistä saada myös kotitaloustiedustelujen pohjalta laadittuja tilastoja, jotka kuvaisivat ruokakuntien tuloja ja käytettävissä olevien tulojen muodostumista. Koska tulo- ja omaisuusverotus perustuu lähinnä henkilökohtaiseen verotukseen, olisi hyödyllistä kotitaloustiedustelujen yhteydessä myös tarkastella ruokakuntien tulorakennetta ja -jakautumia luokiteltuina sen mukaan, kuinka moni ruokakunnan jäsen saa tuloja. Kotitaloustiedustelujen sisältämien kulutusselvitysten kohdalla olisi verotuksen suunnittelun kannalta hyödyllistä saada nykyistä

yksityiskohtaisempia tietoja sellaisista kulutusmenoista, jotka tuloverotuksen yhteydessä ovat eräiden vähennysten perusteina. Näitä ovat mm. ns. tulo- ja omaisuusverotuksen vähennyskustannukset, työmatkakustannukset, sairauskulut, asumiskustannukset sekä velkojen korot. Verotilastojen tarjoamat tiedot näistä kulutusmenoista eivät muodosta riittävää pohjaa tarkoituksenmukaisen vähennysjärjestelmän suunnittelulle. Ruokakuntien varoja ja velkoja kuvaavat tilastot olisivat myös tarpeellisia varallisuusverotuksen suunnittelun kannalta.

Tulo- ja omaisuusverotuksen uudistuksen loppuunsaattamisen jälkeen tulee tämä tilasto nykyistä huomattavasti paremmin palvelemaan myös tulo- ja varallisuusverotuksen suunnittelun ja seurannan tarpeita. Tilaston vastaisia kehittämistarpeita käsitellään tarkemmin jäljempänä 4. luvussa. Todettakoon kuitenkin tässä yhteydessä, että verotuksen suunnittelun kannalta olisi hyödyllistä sisällyttää tilastoon tauluja, jotka kuvaisivat eri tulo- ja vähennyserien jakautumia luokiteltuina verotettavan tulon suuruuden mukaan. Nämä tiedot ovat tarpeellisia jatkuvasti suunniteltavien ja toteutettavien veronalaisia tuloja ja verotuksessa myönnettäviä vähennyksiä koskevien muutosten aiheuttamia veron tuottolaskelmia sekä verorasituksen muutosarvioita varten.

Verohallituksen laatima tilasto tulo- ja omaisuusverotuksesta on kuvannut eräiden kokonaistietojen puitteissa verotuksen tuloksia vuosittain. Koska tilaston tarkoituksena on ollut tuottaa suhteellisen nopeasti verotuksen valmistumisen jälkeen keskeisiä tietoja verotuksesta, on tilaston tietosisältö pyritty pitämään mahdollisimman suppeana. Tämän tilaston kehittämisen yhteydessä olisi kuitenkin tutkittava, minkälaisia mahdollisuuksia olisi samassa yhteydessä sisällyttää tilastoon eräitä sellaisia verovelvollisia koskevia tietoja, jotka nykyisin julkaistaan vain tulo- ja omaisuusverotuksen yhteydessä. Olisi tarpeen tutkia nimenomaan sitä, voitaisiinko tästä tilastosta kehittää, sen suhteellisen nopea valmistumisaika säilyttäen, eräänlainen tulo- ja omaisuusverotuksen ennakkotilasto, joka sisältäisi nykyisten tulojen ja verojen kokonaismääriä koskevien tietojen lisäksi sellaisia verovelvollisten tuloja ja veroja kuvaavia jakautumätietoja, jotka voidaan helposti verotusaineiston pohjalta ATK:lla tuottaa. Ennakkotilaston laadinnasta ei voitane myöhemminkään kokonaan luopua, vaikka tulo- ja omaisuusverotuksen laadintaa voitaisiinkin nopeuttaa. Tulo- ja

omaisuustilaston luonne edellyttää, että siihen tulee voida sisällyttää eräitä tulonjakotarkastelussa tarpeellisia tietoja, joita ei ehkä koskaan saada automaattisesti verotusaineistosta ja jotka täytyy voida hankkia tiedusteluilla tai muista rekistereistä. Tästä syystä tulo- ja omaisuustilaston valmistumisaika tulee aina olemaan liian pitkä kiireellisimpien verotuksen suunnittelun tietotarpeiden kannalta. Toisaalta kaikki verotusaineistojen sisältämä tietomateriaali, jotka sellaisenaan voitaisiin ATK:n avulla käsitellä, olisi tarkoituksenmukaista pyrkiä käyttämään hyväksi mahdollisimman nopeasti verotusaineiston valmistuttua.

Verotuksen jatkuvan seurannan tarpeita varten verohallituksen toimesta voitaisiin erityistiedustelujen avulla kerätä perusmateriaalia eräiden tulo- ja omaisuusverojärjestelmään sisältyvien veronhuojennus tms. järjestelmien vaikutusten selvittämiseksi, ellei näitä tietoja voida luontevasti tuottaa verotilastojen tai muiden jatkuvien seurantajärjestelmien puitteissa. Tyypillinen selvityskohde on esimerkiksi äskettäin annetun asuntotulon verotusta koskevan lain ja muiden siihen liittyneiden lakien vaikutusten selvittäminen. Tässä yhteydessä tulisi kerätä tietoja mm. asuntojen verotusarvon jakautumasta ja kehityksestä sen selville saamiseksi, missä laajuudessa omassa käytössä olevat asunnot joutuvat verotuksen kohteeksi. Lisäksi tulisi kerätä muita tietoja, joiden avulla voitaisiin selvittää asuntoihin kohdistuvan verorasituksen suuruus ja kehitys. Vastaavanlaista tiedontarvetta tulee esiintymään muidenkin erityisjärjestelyjen osalta.

Veronalaiset tulot ja varallisuus muodostavat liian suppean käsitteistön tulonjakopoliittiseen tarkasteluun. Myöskään verotus ei ole ainoa julkisen vallan käytettävissä oleva tulonjakopoliittinen keinoryhmä. Jotta veronalaisten tulojen osuus sekä verotuksen vaikutus eri väestöryhmien käytettävissä oleviin tuloihin voitaisiin riittävässä määrin selvittää, tulisi olla käytettävissä yleisempiä tulonjakotilastoja, jotka kuvaisivat yhteensä käsitteiden ja luokittelujen avulla eri tulonsaajaryhmien käytettävissä olevien tulojen muodostumisen ottaen huomioon kaikki tuotantotoiminnasta saadut tulot, tulonsiirrot sekä maksetut verot. Eri tulonsaajaryhmien kokonaisverorasituksen selvittäminen edellyttää myös, että tulonjakotilastot sisältäisivät tietoja tulojen käytöstä ja kulutuksen rakenteesta, jotta kulutushyödykkeiden hintoihin sisältyvän välillisen verorasituksen arviointi olisi mahdollista.

On ilmeistä, että yleisen ja riittävän peittävän tulonjakotilaston aikaansaaminen tulee vielä viemään aikaa. Verotuksen ja muun tulonjakopoliittikan suunnittelun kannalta olisi ehkä kiireellisintä saada käyttöön julkisen vallan harjoittaman sosiaalipoliittikan yhteydessä käytettyjen keinojen, lähinnä erilaisten tulonsiirtojen vaikutuksia kuvaavia tilastoja, jotka sisältäisivät yhtenäisten käsitteiden ja luokittelujen puitteissa esitettyjä laskelmia julkisen vallan suorittamien tulonsiirtojen vaikutuksia eri väestöryhmien käytettävissä oleviin tuloihin. Lähivuosina tulee veropolitiikan ja sosiaalipoliittikan koordinoinnin tarve ilmeisesti huomattavasti korostumaan ja eräiden sosiaalisten tukimuotojen keskittäminen pelkästään tulonsiirtojärjestelmien puitteisiin tulee suoritettavaksi. Riittävän suunnittelupohjan aikaansaamiseksi tulisi esimerkiksi verotuksessa sosiaalisin perustein myönnettävien vähennysten ja sosiaalipoliittisten tulonsiirtojen vaikutuksia voida tarkastella yhtenäisten käsitteiden ja luokittelujen perusteella.

Verotusaineiston perusteella laadittavien tilastojen valmistuminen tulee aina viemään aikaa. Jo itse verotusaineisto on valmistuessaan vanhentunut sen kuvatessa edellisen vuoden tilannetta. Toisaalta verotuksen suunnittelua suoritetaan jatkuvasti $1\frac{1}{2}$ - 2 vuoden tähtämellä vuosittaisten valtion tulo- ja menoarvion laadinnan yhteydessä sekä pitemmälläkin tähtämellä valtion keskipitkän ajan taloussuunnittelun yhteydessä. Verotuksen suunnittelu pohjautuu siten aina vähintään 3 vuotta käsittäviin ennusteisiin, kun verrataan viimeisintä tilastojen kuvaamaa ajanjaksoa ja suunnittelun kohteena olevaa ensimmäistä vuotta. Suunnittelun yhteydessä tulevat siten erilaiset ennustamiseen liittyvät ongelmat muodostumaan keskeisiksi.

Verotilastot palvelevat huomattavasti laajempaakin tietotarvetta kuin mitä verotuksen suunnittelu ja seuranta edustavat. Tästä syystä joudutaan tilastotauluja laadittaessa ottamaan huomioon yleisiä tilastoille asetettavia vaatimuksia eivätkä tilastot täten aina välittömästi anna vastauksia niihin kysymyksiin, jotka veropolitiikan suunnittelussa kulloinkin ovat esillä. Suunnittelun yhteydessä joudutaan jatkuvasti "jalostamaan" tilastojen sisältämiä tietoja sekä muokkaamaan niitä siihen muotoon, jota verotusta koskeva päätöksenteko edellyttää. Läheskään kaikki tilastojen sisältämä tietomateriaali ei aina ole verotuksen suunnittelun kannalta relevanttia, vaan tietoja joudutaan pelkistämään. Toisaalta suunnittelun yhteydessä

saattaa tulla yksityiskohtaisemmankin tiedon tarvetta kuin mitä julkaistavat tilastotaulut sisältävät.

Verotuksen suunnittelun ja seurannan sekä muutoinkin valtion finanssihallinnon tarpeita varten olisi tutkittava sellaisen välineen kehittämistä, jonka avulla voitaisiin verotusaineiston pohjalta saada henkilökohtaisesta tulo- ja varallisuusverotuksesta kulloisiakin tarpeita varten tietoa nopeasti ja teknisesti katsoen yksinkertaisesti. Kysymyksessä olisi eräänlaisen suunnittelumallin tai jatkuvan koeverotusjärjestelmän kehittäminen. Tähän mennessä on eräiden suurempien verotusuudistusten valmistelun yhteydessä suoritettu koeverotuksia, joita varten on kulloinkin erikseen kerätty verotusaineistosta tietoja. Järjestely on ollut hidas ja ehkä tarpeettoman kalliskin eikä sen avulla ole voitu selvittää kuin kulloinkin esillä olleita ongelmia.

Jatkuvan koeverotuksen perusajatuksena olisi se, että verotusaineistosta kerättäisiin esim. vuosittain edustava näyte, johon otettaisiin kaikki tarvittavat verotusaineiston sisältämät tiedot verovelvollisista ja heidän verotuksestaan otos tulisi valita tilastollisten kriteerien mukaan siten, että se olisi mahdollisimman pieni, mutta kuitenkin riittävän edustava erilaisia tuloja ansaitsevien, erilaisiin sosio-ekonomisiin ryhmiin ja eri tuloluokkiin kuuluvien verovelvollisten osalta. Tätä materiaalia voitaisiin mahdollisesti täydentää muistakin lähteistä saatavilla tiedoilla. Materiaali saatettaisiin siihen muotoon, että sen käsittely voitaisiin helposti suorittaa tietokoneilla ja konekäsittelyä varten laadittaisiin valmiiksi riittävästi erilaisia ohjelmia.

Koeverotusjärjestelmä voisi muodostaa suunnittelumallin, jonka avulla voitaisiin jatkuvasti ennustaa tiettyjä kokonaistaloudellisia olettamuksia käyttäen luonnollisten henkilöiden tulo- ja omaisuusveron, kunnallisveron ja muiden tulon perusteella suorittavien verojen ja maksujen kokonaistuotto sekä verorasituksen muutokset tarkasteltavien verovelvollisryhmien osalta. Malliin sisältyvä laskentajärjestelmä tulisi laatia sellaiseksi, että sen avulla voitaisiin myös arvioida erilaisten veropoliittisten toimenpiteiden vaikutuksen verojen tuottoon sekä eri verovelvollisryhmien verorasitukseen. Kysymykseen tulisivat tällöin lähinnä veroasteikkojen vähennysjärjestelmän muutokset sekä mahdollisesti myös veronalaisen tulon ja varallisuuden määrittelyn muutokset.

Suunnittelumallin tulisi olla valtiovarainministeriön ja verohallituksen käytettävissä, jolloin sen tietokoneajot yms. voitaisiin suorittaa verohallituksen toimesta. Otoksen valinta olisi ilmeisesti tarkoituksenmukaisinta suorittaa tulo- ja omaisuustilaston yhteydessä, missä vaiheessa tarvitaan yhteistyötä tilastokeskuksen kanssa.

Mikäli malli pystytään rakentamaan ennusteominaisuuksiltaan riittävän hyväksi, se voisi palvella valtiovarainministeriössä suoritettavaa jatkuvaa verojen tuottoarviointia. Tämän lisäksi sitä tulisi käyttää suunniteltavien veropoliittisten toimenpiteiden vaikutusten arvioimisessa. Mallin avulla voitaisiin tuottaa myös käytännön veropoliittista päätöksentekoa varten valmiiksi ns. vaikutustaulukoita, jotka standardoidussa muodossa kuvaisivat tiettyjen toimenpiteiden vaikutuksia verojen tuottoon ja verorasituksen jakautumaan. Samoin voitaisiin mallin avulla tuottaa julkaistavaan informaatiota tulo- ja omaisuusverotuksen vaikutuksista.

3.2.2 Maatilatalouden verotus

Maa- ja metsätalouden harjoittamisesta saadun tulon vahvistamisesta tuloverotusta varten on olemassa erityiset säännökset maatilatalouden tuloverolaissa. Vaikka maatilatalouden tuloverotus onkin luonteeltaan elinkeinoverotusta ja muodostaa täten erään julkisen vallan elinkeinopoliittisen keinoryhmän, on näillä verotussäännöksillä myös huomattavaa merkitystä henkilökohtaisten ja väestöryhmien välisen tulonjaon tasoittamiseen tähtäävässä politiikassa, koska lähes kaikki maatalouden harjoittajat ja suurin osa metsätaloudenkin harjoittajista ovat yksityisiä elinkeinonharjoittajia.

Maatilatalouden verotuksen kaksinaisen luonteen johdosta siihen liittyvän suunnittelun ja seurannan tietotarpeetkin ovat kahdenlaisia. Toisaalta verotuksen tulonjakopoliittinen näkökulma edellyttää myös maatilatalouden verotuksen yhteydessä samanlaisia tulon- ja varallisuuden muodostusta, tulon ja varallisuuden jakautumia ja tulonkäyttöä kuvaavia tilastoja kuin mitä edellä henkilökohtaisen tulo- ja varallisuusverotuksen suunnittelun yhteydessä esitettiin. Toisaalta verotuksen elinkeinopoliittinen näkökulma edellyttää, että suunnittelun ja seurannan käytössä olisi riittävästi maa- ja metsätaloutta tuotantotoimintana kuvaavia tilastoja, jotka sisältäisivät

tietoja maatalojen lukumäärästä, koosta, tuotetuista hyödykkeistä, tuotannossa käytetyistä panoksista, kustannusrakenteesta, pääomanmuodostuksesta, rahoituksesta jne.

Ainoa tähän mennessä käytettävissä ollut maatilatalouden tuloja ja menoja kuvaava tilasto on maatalouden tutkimuslaitoksen laatima ns. kirjanpito-tilojen taloutta kuvaava tilasto. Tämän tilaston peittävyys on kuitenkin ollut liian pieni eivätkä tilastoon sisältyvät maatilat niiden valinnassa noudatetusta menetelmästä johtuen ole edustavia koko maatilataloutta silmällä pitäen.

Viranomaisien sekä maatalouden järjestöjen keräämät ja laatimat maatalouden tuotantoa kuvaavat tilastot lienevät sen sijaan olleet peittäviä ja paremmin koko maatilataloutta kuvaavia, joskin niiden puutteena on pidettävä verotuksen suunnittelun kannalta sitä, että tilastot sisältävät pääasiassa määrätietoja hinta- ja arvotietojen puuttuessa monin osin.

Maatilatalouden tuloja menoja nykyistä paremmin kuvaavan tilaston puute tulee poistumaan, kun vireillä oleva suunnitelma maatilatalouden tulotilastosta saadaan toteutettua. Tämä tilastohan on suunniteltu laadittavaksi verotuksen yhteydessä syntyvän tietoaineiston pohjalta. Tilaston kehittämistarpeita selvitetään tarkemmin jäljempänä 4. luvussa.

Verotusaineiston pohjalta ei maatilataloudenkaan osalta voida laatia kaikkia tietotarpeita tyydyttävää tilastoa, vaan lisätietoja on kerättävä muista lähteistä. Verotuksen suunnittelussa ei voida lähteä liikkeelle pelkästään verotusaineistojen pohjalta laadituista tilastoista, koska nämä kuvaavat ainoastaan kulloinkin voimassa olevan verolainsäädännön puitteissa saatavien tietojen antamaa kokonaisuutta. Verotuksen uudistusten suunnittelu vaatii aina myös laajempaa kuvaa uudistuksen kohteena olevasta ilmiöalueesta. Tästä syystä olisi erittäin tarpeellista, että maa- ja metsätalouden osaltakin ryhdyttäisiin laatimaan yleistä taloustilastoa, josta em. maatilatalouden tulotilasto saattaisi muodostaa ensimmäisen vaiheen ja taloustilaston perusosan.

Maa- ja metsätalouden yleinen taloustilasto olisi luonteeltaan ilmeisesti lähinnä elinkeinotilasto, joka voittopuolisesti tulisi kuvaamaan maa- ja metsätalouden tuotantoa ja siihen liittyviä rahavirtoja ja -varantoja. Tästä

syystä olisi erittäin tärkeätä, että muissa tilastoissa, jotka kuvaavat kotitalouksien tulonmuodostusta, tulojakautumia, käytettävissä olevia tuloja, tulojen käyttöä, kulutusta, varallisuuden muodostumista ja jakautumaa jne., voitaisiin edelleen tarkastella maatalousväestöä omana ryhmänä. Näinhän on tähänkin asti menetelty mm. kotitaloustiedustelujen pohjalta laadituissa tilastoissa sekä tulo- ja omaisuustilastossa. Tällöin olisi edelleen hyödyllistä säilyttää tietyt luokitteluyhteydet elinkeinotilastoihin, mistä syystä esimerkiksi tilakokoa kuvaavat tiedot on tarpeen sisällyttää tulojako- yms. tilastoihin.

3.2.3 Muu elinkeinoverotus

Muiden kuin maa- ja metsätaloutta harjoittavien yritysten sekä liikkeen- ja ammatinharjoittajien elinkeinotoiminnasta saamat tulot vahvistetaan tuloverotusta varten elinkeinotulon verottamisesta annetun lain mukaan. Elinkeinoerotus muodostaa pääasiassa julkisen vallan käytössä olevan elinkeinopoliittisen keinon, joskin sillä saattaa olla myös tulojakopoliittista merkitystä ainakin siltä osin, kun on kysymys yksityisten elinkeinonharjoittajien ja ammatinharjoittajien verotuksesta. Tulo- ja varallisuusverotuksen elinkeinopoliittinen merkitys on siinä, että verotusjärjestelmän sisältämien sisäisten kiihokkeiden tai rasitteiden avulla voidaan periaatteessa ohjata pääomien allokoitumista ja muiden tuotantoresurssien käyttöä siten, että edistetään kilpailukykyisen tuotantotoiminnan syntymistä ja ylläpitämistä, vaikutetaan tuotantotoiminnan alueelliseen sijoittumiseen, vaikutetaan investointien toimialoittaiseen kohdentumiseen sekä investointien ajoittumiseen jne.

Elinkeinoerotuksen suunnittelun ja seurannan kannalta ovat tärkeitä tilastot, jotka kuvaavat yritysten lukumääriä, kokoja, tuotettuja hyödykkeitä, käytettyjä panoksia, kustannusrakenteita, pääomanmuodostusta, rahoitusta, varastoja, jne. Toisin sanoen yritysrekisteri, tuotantotilastot, panos-tuotostilastot, tasetilastot, rahoitusmarkkinatilastot yms. muodostavat sen perusmateriaalin, jonka pohjalta elinkeinoerotusta voidaan suunnitella. Tämä alue tilastotuotannossa on jo traditionaalisesti suhteellisen hyvin peitetty. Kun otetaan huomioon meneillään olevat tilastotuotannon kehittämisprojektit ja laaditut uudistus suunnitelmat, voidaan todeta, että elinkeinoerotuksen suunnittelun yleinen tilastopohja

tulee lähivuosina olemaan suhteellisen hyvin täytetty. Suurimpana puutteena tulee edelleen olemaan tasetilastojen elinkeinoittaisen peittävyys suppeus, mistä syystä ainakin verotuksen suunnittelun kannalta olisi hyödyllistä pyrkiä mahdollisimman nopeasti toteuttamaan tilastokeskuksen uusi yritystilastoprojekti riittävän laaja-alaisena.

Suurimpana elinkeinoverotuksen suunnittelun ja seurannan kehittämisen esteenä on kuitenkin ollut se, ettei verotuksen yhteydessä syntyvää tietomateriaalia ole voitu riittävästi käyttää hyväksi. Tämä on johtunut siitä, ettei elinkeinoverotuksen yhteydessä kerättäviä tietoja ole vielä saatettu siihen muotoon, että niiden käsittely ATK:n avulla olisi ollut mahdollista.

Lähes kaikki suoritettut selvitykset on täytynyt perustaa kutakin tapausta varten erikseen kerättyyn, suhteellisen suppeaan tietomateriaaliin, mikä menettely on johtanut saadun informaation laatuun nähden suhteellisen suuriin kustannuksiin.

Suunnittelun ja seurannan perusedellytysten parantamisen kannalta olisikin kiireellisesti ryhdyttävä verohallituksen toimesta suunnittelemaan elinkeinoverotuksen yhteydessä kerättävän materiaalin saattamista ATK-käsittelykelpoiseen muotoon. Alustavia kaavailuja tästä on jo tehtykin. Projektin tulisi sisältää ainakin verolomakkeiden 5 ja 6 sisältämistä tiedoista laadittavan tilaston, mitä ehkä voitaisiin täydentää tärkeimpien liitelomakkeiden tiedoilla. Tämä kehittämistyö liittyy läheisesti jäljempänä 4. luvussa käsiteltäviin elinkeinoveroilmoitusaineiston hyväksikäytön mahdollisuuksiin yleisessä tilastotuotannossa.

Elinkeinoverotuksen lähiajan suunnittelun kannalta kohdistuu erityisen suuri tiedontarve tällä hetkellä mm. harkinta- ja arvioverotuksen, käyttöomaisuuden poistojen, vaihto-omaisuuden aliarvostuksen, tappiontasauksen ja edustusmenojen vähennysten vaikutusten selvittämiseen. Näistä on jo nyt jouduttu suorittamaan erillisselvityksiä, joiden tekeminen vastaisuudessa voitaisiin välttää järjestelmällisemmän tietojenkeruun ja -käsittelyn avulla.

Erityispiirteiden elinkeinoverotuksessa muodostavat eräät verotuksen yhteydessä suoritettut elinkeinotoiminnan tukitoimenpiteet, jotka ovat rakentuneet veronhuojennusten varaan. Näiden yhteydessä on tietyille toimi-

aloille, usein varsin suppeillekin, tai yleisesti jonkin muun elinkeinopoliittisen tai yleisen talouspoliittisen tavoitteen saavuttamiseksi myönnetty lisättyjä poisto-oikeuksia tai muita tuloverotuksen ylimääräisiä vähennyksiä, jotka ovat johtaneet kulloinkin esillä olevan toiminnan osalta verorasituksen pienenemiseen. Yleiseltä talouspoliittiselta tai vain veropoliittiseltakin näkökulmalta tarkastellen olisi erittäin tärkeätä saada verohuojennusten muodossa myönnettyistä julkisen vallan tukitoimenpiteistä tietoa, jonka avulla voitaisiin arvioida toimenpiteiden vaikutuksia ja tehokkuutta. Verohuojennusten osalta ei tällä hetkellä ole edes kuvaa siitä, kuinka suurta valtion ja kuntien verotulojen pientymistä ne edustavat.

Tämän tyyppisen erityisselvityksen kohteeksi tulisi ottaa ainakin merenkulun verohuojennukset, laivanrakennuksen ja muun metalliteollisuuden ja viennin edistämiseksi myönnettyt verohuojennukset, pientonniston verohuojennukset, kaivosteollisuuden verohuojennukset, investointirahastojärjestelmä, vientivarausrahastojärjestelmä, Pohjois-Suomen teollisuuden verohuojennukset, kehitysalueiden verohuojennukset jne. Samoin mikäli uusia vastaavantyyppisiä verohuojennuslakeja säädetään, olisi niiden vaikutuksia pystyttävä seuraamaan.

Mm. edellä mainittujen verohuojennuslakien vaikutusten seuraamista varten tarvittava tietomateriaali tulisi voida kerätä vuosittain verotuksen yhteydessä. Verohallituksen tulisi myös näistä erityislaeista laatia vuosittain erillisiä tilastoja, jotka voisivat toimia seurantajärjestelmän perustinformaationa.

3.2.4 Ennakkoperintää ja veronkantoa koskevat tilastot

Verotusaineiston perusteella tähän mennessä laaditut tilastot sekä edellä mainitut uudet tilastot, kuten maatalouden tulotilasto sekä elinkeinoverotuksen yhteydessä kertyvän aineiston perusteella laadittavat tilastot kuvaavat verotusta lähinnä maksuunpantujen tulo- ja varallisuusverojen sekä näihin liittyvien maksujen osalta. Maksuunpannut verot ja maksut kertyvät veronsaajille eri tavalla ajoittuneina kuin mitä em. verotilastot kuvaavat. Pääosa veroista pyritään kantamaan ennakkoperintäjärjestelmän avulla, jolloin osalta verovelvollisia suoritetaan ennakonkanto ja osaan tuloista kohdistuu ennakonpidätys. Ennakonkanto- ja ennakonpidätysjärjestelmien

avulla kerätään periaatteessa kaikkia tulo- ja varallisuusveroja sekä niihin liittyviä maksuja vastaavia suorituksia valtiolle, joka edelleen suorittaa niistä osan muille veronsaajille, kunnille, kansaneläkelaitokselle ja seurakunnille. Vuosittaisen verotuksen toimittamisen jälkeen valtion toimesta palautetaan osalle verovelvollisista ennakkoperinnän yhteydessä liikaa perityt verot takaisin ja osalta verovelvollisista kannetaan lisää veroja. Ennakkoperintäjärjestelmän puitteissa tapahtuvat suoritukset ajoittuvat pääosaltaan verovuodelle, palautukset verovuotta seuraavalle vuodelle sekä jälkikanto verovuotta seuraavalle ja sitä seuraavalle vuodelle. Tämän lisäksi saattavat verovelvollisten taholta tapahtuvat maksuhäiriöt muuttaa kannettavien erien ajoittumista vielä myöhemmäksikin (jäämäperintä ja erikoisperintä).

Kaiken kaikkiaan muodostavat tulo- ja varallisuusverojen ennakkoperintä- ja kantojärjestelmät erittäin monimutkaisen ja makrotasolla vaikeasti hallittavan järjestelmän, jota koskeva informaatiojärjestelmä on lisäksi lähes täysin kehittämättä. Kun ennakkokanto- ja ennakkopidätysjärjestelmät sekä liikaa perittyjen ennakkojen palautukset ja jälkikanto kohdistuvat suurelta osin eri verovelvollisryhmiin tai ainakin erilaisiin tuloihin ja kun lisäksi eri verovelvollisryhmien maksukäyttäytymiset poikkeavat jossain määrin toisistaan, voidaan todeta, etteivät veronsaajat juuri tiedä, keneltä ja minkä vuoden tulojen perusteella ne saavat verotulojaan.

Valtion ja kuntien sekä kansaneläkelaitoksen rahoitus- ja maksuvalmius- tilanteen analysointi sekä näitä koskevien ennusteiden laadinta edellyttäisivät nykyistä parempia tietoja verotukseen liittyvistä todellisista rahavirroista. Samoin julkisen talouden kansantalouden muihin sektoreihin kohdistuvien vaikutusten, kuten sektorikohtaisten verorasituksen selvittäminen edellyttäisi näiden rahavirtojen sisällön tutkimista. Verojen maksuunpanon pohjalta laaditut tilastot antavat tavallaan vain eräänlaisen "keskimääräisen" kuvan verotuksen vaikutuksista vuositasolla. Esimerkiksi suhdanneanalyysin ja -suunnittelun kannalta olisi erittäin tärkeätä saada myös vuotta lyhyemmiltä ajanjaksoilta tietoja verotuksesta ja sen vaikutuksista ja tämä on mahdollista saada ainoastaan verojen ennakkoperintää ja veronkantoa koskevien tietojen perusteella.

Ennakkoperinnästä ja veronkannosta olisi ryhdyttävä kiireellisesti laatimaan tilastoja, jotka kuvaisivat nykyistä yksityiskohtaisemmin ja moni-

puolisemmin em. verotukseen liittyviä todellisia rahavirtoja. Tavoitteena olisi pidettävä sitä, että tulo- ja varallisuusverotuksesta voitaisiin saada useammalla eri tavalla ajoitettuja tietoja. Maksuunpantujen verojen lisäksi olisi ennakoperinnän, jälkikannon ja palautusten määrät voitava ajoittaa veronsaajittain eri ajanjaksoille niiden erääntymisajankohdan mukaan. Lisäksi olisi verot voitava esittää tilastoissa niiden todellisen maksuajankohdan mukaan. Samoin olisi kultakin ajanjaksolta oltava tieto siitä, minkä vuoden tulojen tai varallisuuden perusteella veronsaajille kertyvät verotulot ovat määräytyneet. Tarkasteluajanjaksoina olisi kalenterivuoden lisäksi voitava käyttää kuukausia ja neljännesvuosia. Ennakoperintää ja veronkantoa kuvaavissa tilastoissa olisi myös voitava luokitella tietoja verovelvollisia koskevien ominaistietojen mukaan samalla tavoin kuin maksuunpanotilastoissa. Toisin sanoen verovelvollisia koskevat tunnistustiedot olisi voitava liittää myös todellisiin rahasuorituksiin. Tämä on välttämätöntä esimerkiksi todellisen verorasituksen jakaantumisen selvittämiseksi yhteisöjen ja luonnollisten henkilöiden välillä tai elinkeinokohtaisten tietojen saamiseksi.

Veronkantoviranomaisina toimivat lääninhallitukset, jotka ovat tavanomaisen verohallinnon ulkopuolella. Ennakoperintää ja veronkantoa koskevien tilastojen kehittäminen vaatii siten laajempaa yhteistyötä valtionhallinnossa kuin pelkästään verohallinnon ja tilastohallinnon välistä. Kysymys liittyy myös valtion tilinpidon ja maksuliikejärjestelmän kehittämiseen, missä yhteydessä tulisi näinkin tärkeän informaatiotuotannon tarpeet ottaa riittävän laajasti huomioon. Vuonna 1972 asetettiin veronkannon kehittämistoimikunta, jonka tulee toimeksiantonsa mukaan ottaa työssään huomioon mm. veronkanton kohdistuva informaatiotarve. Tämän toimikunnan työn yhteydessä tullevat ennakoperintää ja veronkantoa kuvaavien tilastojen kehittämissuunnitelmat myös esille.

3.3 Tavaroista ja palveluksista suoritettavat verot

Tavaroista ja palveluksista suoritettavia veroja ovat mm. liikevaihtovero, valmistevero, tullit. Fiskaalisten tavoitteiden ohella näiden verotusmuotojen avulla voidaan pyrkiä säätelemään kulutusta, muodostamaan tullisuoja jne. Erityisen ryhmän ovat muodostaneet eräät viedyistä tavaroista suoritettavat verot, joiden tarkoituksena on ollut tasoittaa viennistä saatujen

tulojen kehitystä. Tavaroihin ja palveluksista maksetut verot siirtyvät yleensä niiden kohteena olevien hyödykkeiden hintoihin ja joutuvat viime kädessä kuluttajien maksettaviksi. Näilläkin veroilla on siten välillisiä tulonjakovaikutuksia.

Tavaroihin ja palveluksiin kohdistuvan verotuksen suunnittelun ja seurannan kannalta ovat tärkeitä hyödykkeiden tuotantoa, tavaroiden vientiä ja tuontia, kulutusta ja pääomanmuodostusta yms. kuvaavat tilastot, panostuotostilastot jne. Verotuksen suunnittelua varten tarvitaan tietoja sekä hyödykkeiden määristä, hinnoista että arvoista. Osa näistä veroista on hyödykkeiden määrien perusteella määräytyviä, osa perustuu käytettyihin, myytyihin jne. arvoihin.

Tuotantotoimintaa, ulkomaankauppaa sekä kansantalouden tavaravirtoja kuvaavat tilastot ovat yleensä olleet varsin peittäviä ja ovat siinä suhteessa muodostaneet hyvän tilastopohjan verotuksen suunnittelulle.

Huomattavimpana puutteena näiden tilastojen kohdalla ovat olleet panostuotostilastojen laadinnan suhteellisen pitkät aikavälit sekä eräiden, erityisesti verotusta koskevien tietojen liiallinen aggregointiaste. Yksityisen kulutuksen rakennetta kansantulotilastojen yhteydessä kuvaavat tiedot ovat myös verotuksen suunnittelun kannalta liian aggregoituja eikä kotitaloustiedustelun tyyppisiä kulutustutkimuksia ole ollut riittävän tuoreina käytettävissä.

Tavaroihin ja palveluksiin kohdistuvan verotuksen suunnittelun kannalta olisivat hyödyllisiä tavaravirta- ja kulutustutkimukset, jotka sisältäisivät tietoja mm. siitä, mihin tavaroihin ja palveluksiin erilaiset verot kohdistuvat ja kuinka suuren osuuden hyödykkeiden hinnoista ne muodostavat. Tällaisia selvityksiä on laadittu mm. kansantulotilaston ja kansantalouden tilinpidon aineiston pohjalta, mutta yleensä niissä on keskitytty selvittämään näitä kysymyksiä ainoastaan kulutushyödykkeiden osalta. Valmisteverojen osalta, jotka yleensä kohdistuvat vain tiettyihin tavararyhmiin, näiden tietojen hankkiminen on ollut helpompaa, mutta laajempien perustietojen tarve kohdistuu erityisesti yleisten kulutus- ja hyödykeverojen, kuten liikevaihtoveron ja tullien kohdentumiseen.

Tuotanto-, tavaravirta-, kulutus- yms. tilastoissa olisi pyrittävä selvittämään erilaisten verojen osuudet hyödykkeiden markkinahinnoista. Tähän mennessä on nämä selvitykset usein jouduttu tekemään erillistutkimuksien avulla, mikä on hidastanut tietojen saantia sekä lisännyt kustannuksia. Hyödykeverotuksen käyttö talouspoliittiseen säätelyyn sekä myös julkisen talouden rahoitustarpeiden tyydyttäminen hyödykeverotuksen avulla aiheuttavat tavaroiden ja palvelusten hintojen nousua, mikä puolestaan aiheuttaa tuotantorakenteen sekä lopputuotteiden käytön rakenteen muutoksia sekä reaalitylonjakautuman muutoksia. Erilaiset tavaroiden ja palvelusten hintakehitystä kuvaavat indeksit ovat tällöin myös tärkeitä verotuksen suunnittelun ja seurannan kannalta. Tavaroiden ja palvelusten hintoihin sisältyvien verojen osuuksien seuranta edellyttäisi sekä tuotantokustannushintaisten että markkinahintaisten hintaindeksien olemassaoloa. Erityisen suurena tämän tyyppisten indeksien tarve tuntuu kulutushyödykkeiden kohdalla. Kun näitä indeksejä ryhdytään laatimaan, olisi samalla tutkittava mahdollisuuksia selvittää indeksilaskelmien yhteydessä myös veroerien erittelyä siten, että ainakin yleisten verojen, kuten liikevaihtoveron ja tullien, sekä tavarakohtaisten verojen vaikutukset näkyisivät erillisinä. Verojen vaikutusten erittely erilaisten tavararyhmien kohdalla olisi myös hyödyllistä kotitaloustiedusteluihin pohjautuvien kulutustilastojen ja -tutkimusten yhteydessä, jotta verotuksen vaikutuksia eri väestöryhmien reaalityloihin voitaisiin seurata.

Tavaroihin ja palveluksiin kohdistuvan verotuksen suunnittelun kannalta olisi edelleen hyödyllistä erityisesti kulutushyödykkeiden kohdalla sellaisten tilastojen tuottaminen, joiden pohjalta voitaisiin eri hyödykkeiden hintajoustoja arvioida. Edelleen kotimaiseen tuotantoon ja tuontiin kohdistuvien verotuksen vaikutusten erittely edellyttäisi, että myös kulutustilastoissa ja muissa lopputuotteiden käyttöä kuvaavissa tilastoissa voitaisiin tavarat eritellä niiden alkuperän mukaan.

Verotuksen yhteydessä kerättävän materiaalin muokkaamista tilastoksi tapahtuu näiden verojen osalta tällä hetkellä ainoastaan liikevaihtoveron, tullien sekä moottoriajoneuvoveron kohdalla. Periaatteessa olisi verotuksen seurantajärjestelmän kehittämisen kannalta hyödyllistä, että verohallitus ja tullihallitus ryhtyisivät laatimaan säännöllisesti tilastoja kaikkien tavaroihin ja palveluksiin kohdistuvien verojen osalta.

Liikevaihtoverotuksen veroilmoitusten perusteella laadittavan tilaston uudistaminen on parhaillaan meneillään. Tämän tilaston kehittämistarpeita käsitellään jäljempänä 4. luvussa. Muiden nyt laadittavien tilastojen kehittämisestä todettakoon seuraavaa.

Autorekisterikeskus laatii tilastoa maksuunpannusta moottoriajoneuvo-verosta. Tässä tilastossa esitetään veron kohdistuminen ajoneuvotyypeittäin sekä läänikohtaisia jakautumia. Verorasituksen jakaantumiselvitysten kannalta olisi tarpeellista saada tähän tilastoon myös verovelvollisia koskevia tietoja. Tärkeintä olisi saada esille veron jakautuminen kotitalouksien ja yhteisöyritysten välillä.

Tullihallituksen laatiman ulkomaankauppatilaston yhteydessä olisi tarpeellista ryhtyä auto- ja moottoripyöräverotuksen suunnittelun ja seurannan tarpeita varten laatimaan erityistilastoa veronalaisten moottoriajoneuvojen maahantuonnista ja niistä maksetusta tullista ja auto- ja moottoripyöräverosta. Verotuksen suunnittelussa tarvittaisiin tietoja veronalaisten moottoriajoneuvojen jakautumasta eri hinta- ja painoluokkiin sekä niiden alkuperämaasta.

3.4 Muut verot ja maksut

Muista kuin edellä käsitellyistä veroista ja maksuista muodostavat työnantajien sosiaaliturvamaksu, perintö- ja lahjavero sekä leimavero tärkeimmät ryhmät. Työnantajien sosiaaliturvamaksut ovat luonteeltaan lähinnä työvoimaveroja, joiden tuotto on etukäteen säädetty käytettäväksi sosiaaliturvan rahoittamiseen. Leimavero puolestaan muodostuu lukuisista erillisistä osista, joista ainoastaan tiettyjä eriä voidaan itse asiassa pitää varsinaisina veroina (esim. varainsiirtoverot) osan tästä verosta ollessa lähinnä julkisen vallan palveluksistaan perimiä maksuja.

Sosiaaliturvamaksuja koskevan suunnittelun ja seurannan kannalta ovat tärkeitä tilastot, jotka kuvaavat työvoiman käyttöä tuotantotoiminnassa sekä työvoimalle maksettuja korvauksia. Kun nyttemmin on sosiaaliturvamaksujen määräytymisperusteena ryhdytty käyttämään myös palkkakustannusten ja käyttöomaisuuden poistojen suhdetta yrityksessä, ovat myös tasetilastot tulleet tärkeiksi sosiaaliturvamaksuja koskevan suunnittelun ja seurannan kannalta.

Sosiaaliturvamaksut ovat jossain määrin rinnastettavissa muihin tuotantopanoksiin sisältyviin veroihin ja yritykset pyrkivät siirtämään niitä tuotteittensa hintoihin. Tästä syystä tilastot, jotka kuvaavat toimialoittain tai hyödykeryhmittäin tuotantokustannusten rakennetta olisivat hyödyllisiä sosiaaliturvamaksujen vaikutusten selvittämistä varten.

Perintö- ja lahjaverotuksen suunnittelun ja seurannan kannalta olisivat yleensä varoja ja velkoja sekä varallisuutta ja sen jakautumaa kuvaavat tilastot hyödyllisiä. Erityisvaatimuksena tämän verotusmuodon suunnittelurvaatimassa informaatiossa on se, että varallisuustietoihin olisi pystyttävä liittämään tietoja ruokakuntien ja perheiden suuruudesta sekä ikärakenteesta. Kotitaloustiedustelujen pohjalta laaditut tilastot lienevät sopivimpia tämäntyyppisten tietojen tuottamiseen.

Perintö- ja lahjaverotus perustuu myös erityiseen ilmoitusmenettelyyn. Veroilmoitusten sisältämiä tietoja ei ole kuitenkaan säännöllisesti kerätty tilastoiksi. Erillisselvityksiä sen sijaan on jouduttu mm. tämän verotusmuodon kehittämistä varten tekemään. Verohallituksen olisi kuitenkin tutkittava, missä muodossa ja laajuudessa olisi hyödyllistä siirtää myös perintö- ja lahjaverotuksen yhteydessä kerättävää tietoa ATK-käsittelykelpoiseen muotoon ja laatia niistä tilastoja. Tämän verotusmuodon yleinen merkitys huomioon ottaen otantapohjaiset tilastot lienevät riittävät verotuksen jatkuvaa seurantaa silmällä pitäen.

Leimaverotuksen teknillinen toteuttamistapa on sellainen, ettei verotuksen yhteydessä synny kovinkaan laajasti tätä verotusmuotoa koskevaa tietoa. Verotuksen suunnittelun ja seurannan tietotarpeet voitaisiinkin tyydyttää ainoastaan muiden tilastojen pohjalla. Yleisen tilastotuotannon yhteydessä olisikin pyrittävä kuvaamaan nykyistä laajemmin ja yksityiskohtaisemmin sellaisia liike- ja hallintotoimia, joiden perusteella leimaveroa joudutaan suorittamaan. Näitä ovat mm. omaisuuden vastikkeelliset luovutukset, kuten esim. kiinteistöjen, arvopapereiden, alusten luovutukset, osakeannit, obligaatioiden liikkeellelaskut jne. Lukuisista viranomaisten antamista luvista, päätöksistä jne. joudutaan myös suorittamaan leimaveroa. Tämäntyyppisistä hallintotoimista voitaisiin saada informaatiota mm. valtionhallinnon sisäisen laskentatoimen avulla, missä yhteydessä olisikin selvitettävä leimaverotuksen alaista toimintaa koskevan kokonaisinformaation tuottamista.

3.5 Verohallinnon muut tietotarpeet

Edellä käsiteltyjen verotusmuotojen suunnittelun ja seurannan tietotarpeiden ohella tarvitaan verotuksen johtamisen, ohjaamisen ja valvonnan yhteydessä jatkuvasti runsaasti erilaisia yleisiä tilastotietoja. Valtiovarainministeriön ja verohallituksen toimesta annetaan vuosittain joko sitovien päätösten tai ohjaavien suositusten muodossa verohallinnolle ohjeita, jotka sisältävät esimerkiksi eräitä verotuksessa sovellettavia markkamääräisiä arvoja sellaisista tuloista, menoista tai varallisuudesta, joissa ei voida käyttää verovelvollisten omiin arvostuksiin perustuvia tietoja. Näitä ovat mm. luontoisetuina saadun asuntoedun, ruoan, autonkäyttöedun määrittelyt, yrittäjien omassa yrityksessään suorittaman oman työn arvon määrittely, omaan käyttöön otettujen tuotteiden arvon määrittely, rakennusten arvon määrittely, kotieläinten arvon määrittely, osakkeiden arvon määrittely jne. Tällaisten päätösten ja suositusten antaminen edellyttäisi tuoreiden ja monipuolisten ja samalla myös riittävän yksityiskohtaisten palkka-, hinta-, kulutus- yms. tietojen käytettävissä oloa. Erityisen tarpeellista olisi tilastojen ja indeksien kehittäminen, jotka kuvaisivat kiinteistöjen (maan ja rakennusten) arvojen ja hintojen kehitystä. Kun verotuksen tasapuolinen ja oikeudenmukainen toteutuminen monessakin tapauksessa saattaa olennaisestikin riippua tällaisten jossain määrin harkinnanvaraisten suureiden oikeasta arvostamisesta, olisi ensiarvoisen tärkeätä, että verohallinnon käytettävissä olisi riittävästi tilastotietoja edellä tarkoitettujen päätösten ja suositusten laatimista varten. Valtiovarainministeriön, verohallituksen ja tilastokeskuksen tulisikin kiireellisesti yhteistyössä selvittää em. tilastotietojen tuotantotilanne ja tuotettavien tietojen laatutaso verotuksen toimittamisen kannalta sekä ryhtyä toimenpiteisiin tarpeellisten tietojen tuottamiseksi.

4. VEROTUKSESSA SAATAVIEN TIETOJEN HYVÄKSIKÄYTÖN EDISTÄMINEN TILASTOTUOTANNOSSA

4.1 Yleistä

Verotusaineisto sisältää paljon sellaista tietoa, jota voidaan käyttää tilastojen perusaineistona. Tulojen ja varallisuuden perusteella suoritettavan verotuksen yhteydessä kerätään eri verovelvollisryhmiltä tietoja niiden tuloista, verotuksessa sallituista vähennyksistä, varoista ja veloista. Tavaroiden ja palvelusten perusteella suoritettavan verotuksen yhteydessä kerätään tietoja yritysten liikevaihdosta, verotuksen kohteena olevan hyödykkeen tuotannosta, sen tuonnista ja viennistä. Verotuksen yhteydessä kerätyn tiedon voidaan katsoa olevan erittäin tärkeää yhteiskunnan informaatiotarpeen kannalta.

Valtion tilastotoimen kehittämissohjelmassa määritetyn tilastotoimen päämäärän mukaan tilastotoimen tulee palvella eri tasoista tutkimusta, suunnittelua, päätöksentekoa ja valvontaa. Lisäksi sen on tyydytettävä yhteiskunnassa esiintyvä yleinen informaatiotarve. Tilastotuotannon aloittamisen yleisenä edellytyksenä voidaan siten pitää tiettyjen tietojen tarvetta yhteiskunnassa. Tarpeen suuruus ja jatkuvuus ratkaisee sen, aletaanko näitä tietoja tuottaa säännöllisesti tilastotoimen piirissä vai tyydytäänkö muihin ratkaisuihin. Yleissääntönä tilastotuotannon aloittamiselle voidaan pitää sitä, että tilastosta saavutettava hyöty on sopusoinnussa sen tuottamisen aiheuttamien kustannusten kanssa. Tarpeen suuruuden ja saavutetun yhteiskunnallisen hyödyn mittaaminen on kuitenkin erittäin vaikea suorittaa. Siten ratkaisut näiden osalta ovat viime kädessä poliittisten päätöksentekijöiden tehtävänä.

Voidakseen saavuttaa edellä esitetyt tavoitteet tilastojen tulee olla peittäviä. Tällä tarkoitetaan sitä, että tilasto kuvaa juuri sitä perusjoukkoa ja niitä ilmiöitä, joita sen on tarkoitus kuvata. Tilastojen tulee olla ajallisesti mahdollisimman tuoreita. Tilastojen arvohan suuresti riippuu siitä, kuinka nopeasti ne ovat suunnittelijoiden ja päätöksentekijäin käytettävissä. Jotta tilastosta saatava hyöty olisi mahdollisimman suuri, niiden olisi oltava riittävän yksityiskohtaisia. Tämä edellyttää, että kuvattavista ilmiöistä käytetään asianmukaisia luokituksia. Lisäksi tilastoja tulisi pyrkiä tuottamaan vertailukelpoisina aikasarjoina.

Valtion tilastotoimen organisaation yleisperiaate on määritelty valtion tilastotoimen kehittämissohjelmassa. Yleisperiaate kuuluu seuraavasti: ne tilastot, jotka koskevat ensisijaisesti jonkin viraston tai laitoksen toimintaa, ja joita käyttää pääasiallisesti asianomainen virasto tai laitos itse tahi joiden perusaineisto syntyy laitoksen hallintotoiminnan yhteydessä, voidaan tuottaa asianomaisessa virastossa tai laitoksessa kuitenkin niin, että tilastokeskuksella on oikeus ja velvollisuus koordinointiin, ohjaukseen ja valvontaan; valtion muu tilastotuotanto tapahtuu tilastokeskuksessa.

Tämän yleisperiaatteen mukaan veroaineistoista voidaan tuottaa tilastoja joko verohallituksen toimesta tai siten, että veroviranomaiset luovuttavat verotusaineistot tilastokeskuksen käyttöön, jolloin tilastokeskus vastaa tilastojen tuottamisesta. Kysymys siitä, minkä viraston pitäisi tuottaa jotain tiettyä tilastoa lienee parasta ratkaista tapaus tapaukselta erilaisen asiaan vaikuttavien kriteerien pohjalta. Eräs näistä kriteereistä on edellisessä kappaleessa mainittu eli kuka on tietojen pääasiallinen tarvitsija. Verohallinnon sisäinen laskentajärjestelmä, ja sen yhteydessä tuotettavat tilastotiedot on eräs sellainen kokonaisuus, jonka tuottaminen on verohallinnon asiana. Tällöin on kuitenkin muistettava järjestelmän yhteydet koko valtion hallintoa koskevan sisäisen laskentatoimen kehittämiseen. Muita tuotannon organisoimiseen vaikuttavia tekijöitä ovat, missä virastossa parhaiten pystytään tuottamaan tilastoa, ja missä tuotanto on edullisimmin hoidettavissa. Lisäksi julkaisevan viranomaisen nimellä saatava olla merkitystä yleisön punnitessa tuotettujen tietojen arvoa.

4.2. Veroaineistot ja tilastotoimi

Veroaineistojen tilastolliselle hyväksikäytölle on useita eri mahdollisuuksia. Veroaineistoja voidaan käyttää nykyisten tilastojen tietosisällön parantamiseen. Tällöin eri yksiköistä verotuksen yhteydessä kerättäviä tietoja voidaan lisätä jo tuotettuihin vastaavia yksiköitä kuvaaviin tilastoihin. Toisaalta verotuksen yhteydessä kerätään paljon samoja tietoja kuin tilastotuotannon yhteydessä, jolloin verotusaineistosta tuotettua tietoa voidaan käyttää tilastotietojen kontrollitietona. Pitemmällä tähtäimellä tilastotuotannon pyrkimyksenä kuitenkin on se, että jotain tietoa kysytään tiedonantajalta vain kerran. Tärkeä veroaineiston hyväksikäyttö-tapa on tuottaa suoraan tilasto veroaineiston pohjalta. Uusien tilastojen tuottamisen mahdollisuuksista voitaneen erottaa kaksi päälinjaa.

Toinen on tiettyjä verovelvollisryhmiä koskevien tilastojen tuotanto. Tällöin perusaineistona on verovelvollisten jättämät veroilmoitukset liitteineen. Toinen mahdollisuus on tuottaa tilasto jostakin liitelomakkeesta. Kuvauksen kohteena on tällöin jokin liiketoimi tai liiketoimiryhmä. Näissä tapauksissa tärkeänä edellytyksenä on kuitenkin se, että verohallitus ryhtyy entistä tarkemmin ohjaamaan veroilmoitusmenettelyä ja vaatimaan verovelvollisilta tietoja vahvistetuilla liitelomakkeilla. Veroaineistoja voidaan käyttää hyväksi myös perustettaessa ja päivitetäessä tilastollisia perusrekistereitä. Tätä mahdollisuuttahan on käytetty nykyisen yritysrekisterin yhteydessä.

Eräs merkittävä kysymys harkittaessa veroaineistojen tilastollista hyväksikäyttöä on käytetäänkö otos- vai kokonaistutkimusta. Tähän valintaan vaikuttavat useat seikat. Tärkeä tekijä on perusjoukon suuruus. Jos perusjoukko on pieni, puolustaa kokonaistutkimus paikkaansa. Samoin on laita tapauksissa, joissa aineisto on verotusta varten saatettu konekieliseen muotoon. Suurten perusjoukkojen ollessa kyseessä on jo taloudellisista syistä harkittava otospohjaisen tilaston laatimista. Tällöin otoksen koon määrittäminen on tärkeä tehtävä. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että niin kauan kuin tilastolliset perusrekisterit puuttuvat on otosten koko pidettävä melko suurena.

Verovelvollinen on verotusaineiston perusyksikkö. Verovelvollisia ovat mm. palkansaajat, yksityiset elinkeinonharjoittajat ja yhteisöt. Verotuksessa pyritään siten pääasiallisesti tilastotoimen institutionaalisten yksiköiden veronalaisten tulojen ja omaisuuden selvittämiseen. Toimipaikkipohjaista tietoa saadaan yleensä vain silloin, kun on kysymys yksitoimipaikkaisista yhdellä toimialalla toimivista yrityksistä. Verovelvolliset muodostavat yleensä vain osajoukon vastaavasta tilastotoimen perusjoukosta. Tämä seikka on pidettävä mielessä tulkittaessa veroaineistojen antamaa kuvaa jostakin ilmiöstä.

Verolainsäädäntö ja verottajan lähtökohdat ovat tähän mennessä pitkälle menevästi määränneet verolomakkeiden sisällön. Koska veroilmoitusmenettely on päätarkoituksensa ohella eräs tilastotoimen aineistonkeräysmuoto, täytyisi tilastotoimen tarpeet mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon verotuksen yhteydessä kerättäviä tietoja harkittaessa. Tilastotuotannon tarpeet verolomakkeiden sisältöön nähden ovat kahdenlaisia. Ensimmäinen

kohdistuu lomakkeilla kysyttävien erien sisältöön. Verolomakkeiden erien sisältö on eräissä tapauksissa tilastotuotannon kannalta melko heterogeeninen, ts. ne koostuvat tilastotuotannossa eri liiketoimiryhmiin kuuluvista liiketoimista. Tämä vaikeuttaa verotustietojen käyttömahdollisuuksia tilastotuotannossa sekä tilastojen perusteella tehtävissä taloudellisissa analyysissä. Parannuskeinona tässä suhteessa on se, että suunniteltaessa uusia veroilmoituslomakkeita tai uudistettaessa vanhoja tilastolliset tarpeet otettaisiin huomioon jonkinlaisen minimiliiketoimierittelyn puitteissa. Tätä puolestaan edistäisi julkaistun, tilastotoimessa sovellettavan liiketoimiluokituksen olemassaolo.

Tilastotuotannon kannalta tärkeimpien lomakkeiden suunnittelua valvoo valtioneuvoston asettama verolomakeneuvottelukunta. Se käsittelee asiat, jotka koskevat uusien lomakkeiden sisältöä tai vanhojen verolomakkeiden sisällön muuttamista. Siinä ovat edustettuina verohallinnon ohella eräiden järjestöjen edustajat. Jotta tilastokeskus entistä paremmin voisi vaikuttaa verolomakkeiden suunnitteluun ja suoriutua sille asetetuista tehtävistä, olisi sen ryhdyttävä toimenpiteisiin edustajan saamiseksi mainittuun neuvottelukuntaan.

Toinen verolomakkeiden sisältöön kohdistuva tilastollinen tarve on se, että veroilmoituksen yhteydessä kerättäisiin myös sellaisia lisätietoja, joiden merkitys yhteiskunnallisen tutkimuksen ja suunnittelun kannalta on suuri, ja joiden kerääminen muutoin tulee erittäin kalliiksi. Tämä kysymys liittyy ilmoitusvelvollisuuden laajentamiseen ja vaatii aina lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.

Verolomakkeiden moninaisuus hankaloittaa myös verotuksessa kerättävien tietojen tilastollista hyväksi käyttöä. Esimerkiksi yksityiset elinkeinonharjoittajat saattavat täyttää 10-12 lomaketta sekä lisäksi laatia useita vapaamuotoisia selvityksiä. Veroaineistoa parannettaessa tilastolliseksi perusaineistoksi olisi linkit luotava verovelvollisen täyttämien eri lomakkeiden välille. Linkkitietona voidaan ajatella käytettäväksi yksikön identifiointitunnusta, jolloin veroaineiston tilastollisen hyväksi käytön mahdollisuudet laajenisivat huomattavasti. Edelleen vapaamuotoisten selvitysten määrää pitäisi pyrkiä minimoimaan, kysymällä tietoja entistä enemmän standardilomakkeilla. Samalla pitäisi valvoa, että tiedonantajat todella käyttävät näitä liitelomakkeita.

Veroaineistojen käsittely tapahtuu toistaiseksi suureksi osaksi manuaalisin menetelmin. Tämän johdosta yhteenvetojen ja tilastojen tekeminen on melko kallista ja aikaavievää työtä. Suuri osa tiedoista jää paikallisiin verotoimistoihin. Automaattisen tietojenkäsittelyn osuus lisääntyy kuitenkin jatkuvasti verotuksen prosesseissa. Missä järjestyksessä aineistoa siirretään automaattisen tietojenkäsittelyn piiriin määräytyy verohallinnon tarpeista käsin. Kuitenkin suunnitelmat tiedoista, jotka siirretään ATK:n piiriin, on tärkeä yhteistyön kohde veroviranomaisten ja tilastoviranomaisten kesken.

Eräänä veroaineiston hyvänä puolena tilaston perusmateriaalina on se, että veroaineistossa ei periaatteessa esiinny poisputoamista. Kaikilta verovelvollisilta hankitaan verottajan tarvitsemat tiedot. Lisäksi saadut tiedot tarkistetaan verottajan toimesta.

Veroaineistojen täysipainoinen tilastollinen hyväksi käyttö asetta myös tilastotoimelle vaatimuksia. Ensinnäkin tilastoissa sovellettavat käsitteet, määritelmät ja luokitukset olisi saatava vahvistettua ja julkaistuksi. Tämä edesauttaisi huomattavasti tilastollisten tarpeiden huomioimista ei ainoastaan veroaineistojen vaan myös muiden hallinnollisten tietoaineistojen suunnittelun yhteydessä. Pitemmällä tähtäimellä vahvistettuja käsitteitä, määritelmiä ja luokituksia voitaisiin ottaa enenevässä määrin huomioon myös lainsäädäntötyön yhteydessä.

Toinen tilastotoimen puolelta rajoittava tekijä on se, että tilastolliset perusrekisterit ja tunnusjärjestelmät ovat toistaiseksi kehityksensä alkusteella. Tilastotuotannon keskipitkän tähtäimen tuotantomalli on ns. rekisteripohjainen tuotanto. Tällä ymmärretään sitä, että kaikki tilastotoimen perusyksiköt kootaan tilastolliseen perusrekisteriin. Rekisteri sisältää yksiköistä kaikki tilastotoimen kannalta tärkeät tiedot. Rekisterin ylläpitämisessä on kaksi pääongelmaa. Miten saadaan uudet yksiköt ja vanhojen yksikköjen poistumiset huomioiduksi rekisterissä, sekä miten saadaan rekisteri päivitettyä sen sisältämien tilastoyksikön muuttuvien tietojen osalta. Periaatteessa jos rekisterit ovat kunnossa vuosittain kerättävät tiedot voidaan rekisterin avulla tulostaa tarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä vähentäisi osaltaan vuosittain kerättävien tietojen määrää. Tilastollisia perusrekistereitä ovat henkilö-, yritys- sekä rakennus- ja asuinhuoneistorekisterit.

Henkilötunnus on otettu käyttöön ensimmäisen kerran vuoden 1971 verotusta koskevassa veroaineistossa. Kun fyysisten henkilöiden verotustiedot käsitellään ATK:tahyväksi käyttäen tämä on mahdollistanut veroaineiston yhdistämisen muihin aineistoihin, joissa myös on henkilötunnus käytössä. Eräs näistä on vuodelta 1970 suoritettu väestölaskenta. Tarkoituksena onkin tuottaa tilasto, jossa keskeisimmät henkilötilastomuuttujat on kombinoitu veroaineistosta saatavien tulotietojen kanssa. Kuitenkaan näiden tietojen tuottaminen jatkuvasti ei käy päinsä, koska väestölaskennasta saata henkilörekisteriä ei pystytä päivittämään. Keskeisimpiä muuttujia, joita rekisterissä ei pystytä pitämään ajan tasalla, ovat väestön ammatti- ja elinkeinotiedot. Nämä tiedot on tarkoitus kerätä seuraavan kerran vuoden 1975 henkikirjoituksen yhteydessä toimeenpantavassa asunto- ja elinkeinotutkimuksessa.

Liiketunnus on annettu tähän mennessä ainoastaan liikevaihtoverovelvollisille yrityksille. Liiketunnus kysytään myös välittömän verotuksen yhteydessä verolomakkeilla 5 ja 6. Tiedot liikevaihtoverovelvollisista on kerätty tilastokeskuksen yritysrekisteriin, joka muuttuvien tietojen osalta päivitetään joka toinen vuosi. Kuitenkaan nykyisen liiketunnusjärjestelmän avulla ei ole päästy lähellekään sille asetettuja tavoitteita. Asiaa tutkinut liiketunnusjärjestelmän kehittämistoimikunta päätyi mm. liiketunnusjärjestelmän huomattavaan laajennukseen. Sen ehdotuksena on, että liiketunnus annetaan kaikille liikevaihtoverovelvollisille, kaikille ennakonpidätysjärjestelmässä rekisteröidyille työnantajille sekä kaikille elinkeinoverovelvollisille. Rekisterin päivitykseen käytettäisiin erilaisia verohallinnon saamia ilmoituksia edellä mainituilta ryhmittä. Toimikunta arvioi, että jos sen ehdottamat toimenpiteet toteutetaan liiketunnus olisi annettu sen piiriin tuleville yksiköille vuoden 1975 syksyyn mennessä. Tämän seurauksena tilastokeskuksen yritysrekisteri saadaan sisältämään melkein kaikki yhteisötilastojen perusyksiköt, jolloin mahdollisuudet eri tilastojen tuottamiseksi olennaisesti paranevat.

Kolmas tilastollinen perusrekisteri on rakennus- ja asuinhuoneistorekisteri. Uusimpien suunnitelmien mukaan sen perustaminen aletaan asteittain vuoden 1976 alusta lukien. Myös näiden yksiköiden osalta on ilmeisen tarkoituksenmukaista pyrkiä yhtenäisen tunnusjärjestelmän luomiseen. Asiaa lienevät kiinnostuneita verohallituksen ja tilastokeskuksen ohella väestörekisterikeskus, maanmittaushallitus, rakennushallitus ja asuntohallitus. Rakennus- ja huoneistorekisterin suunnittelun yhteydessä olisi tarkkaan

tutkittava verohallinnon keräämien tietojen hyödyntämisen mahdollisuuksia. Kiinteistöjen verotusarvojen laskentaan käytetään verohallinnossa magneettinauhoilla olevaa kiinteistörekisteriä. Rekisteriä rakennettaessa ja päivitettäessä on käytetty hyväksi lomakkeilla 3 (kiinteistöveroilmoitus), 3A (kiinteistöveroilmoitus, vapaa-ajan asunto) sekä 4 (kiinteistöyhteisön veroilmoitus) kerättäviä tietoja. Lisäksi tiedot maatalouskiinteistöistä (lomakkeelta 2) ovat omana rekisterinään.

4.3 Tilastohankkeita

4.3.1 Tulo ja omaisuustilaston sekä tulonjakotilastojen parantaminen

Tulo- ja omaisuustilasto on tällä hetkellä keskeisin vuosittain tuotettava, henkilöllistä tulonjakoa kuvaava tilasto. Koska tulonjakoa kuvaavien tietojen yhteiskunnallinen tarve on erittäin suuri, olisi tulo- ja omaisuustilaston sisältöä jatkuvasti pyrittävä parantamaan. Myös sen tuottamisen nopeuttamiseen olisi kiinnitettävä huomiota. Tällöin on erityisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että tulo- ja omaisuustilaston aineisto saataisiin mahdollisimman nopeasti sellaiseen kuntoon, että sitä voidaan käsitellä tietokoneilla. Tämä on tärkeää tulonjakotarkastelujen kannalta, koska tulo- ja omaisuustilaston aineisto kuuluu tulonjakotilastojärjestelmän keskeisimpiin tietoaineistoihin. Tilastokeskuksella onkin tarkoitus vuodesta 1973 lähtien vuosittain tuottaa tulo- ja omaisuustilaston aineiston pohjalta henkilöllistä tulonjakoa koskevia erityisselvityksiä, joissa kiinnitetään huomiota myös erilaisiin verotuskysymyksiin. Näiden erityisselvitysten valmistumisaikataulu on ratkaisevasti kiinni tulo- ja omaisuustilaston aineiston valmistumisesta.

Osasyynä tulo- ja omaisuustilaston pitkään valmistumisaikaan on se, että verotusrekisteristä puuttuu eräitä keskeisiä tulotarkastelussa tarvittavia muuttujia. Näiden osalta aineistoa on jouduttu täydentämään otantatiedusteluilla verotoimistoihin. Otannan avulla selvitetään tulonsaajien ammattia, elinkeinoa sekä työssäoloaikaa koskevat tiedot. Ammattitieto on verotoimistossa saatu joko verolomakkeelta tai verokirjasta. Vuotta 1972 koskevan verotuksen yhteydessä siirryttiin käyttämään esitäytettyjä veroilmoituksia. Kuitenkaan ammattitietoa ei ole esitäytetty, mikä on johtanut siihen, että ammattitieto on usein jäänyt pois huolimatta siitä, että sitä edelleen veroilmoituslomakkeella kysytään. Tämän johdosta vuotta 1972 koskevan tulo- ja omaisuustilaston aineiston luotettavuus laskee ammatti-

tietojen osalta. Tilastojen teon kannalta tämä ei luonnollisestikaan ole toivottavaa kehitystä. Olisikin erittäin tärkeää, että ammattitieto otettaisiin takaisin verohallituksen henkilörekisteriin ja esitäytettäisiin verolomakkeille, jolloin verovelvolliset tarpeen mukaan voisivat korjata tiedon.

Palkansaajien elinkeinotiedot saadaan otoksesta, johon tulee mukaan joka kahdeskymmenes tulonsaaja. Elinkeino on eräs keskeisimpiä tilastollisia muuttujia. Tulevaisuudessa eräs mahdollisuus palkansaajien elinkeino- ja toimialatietojen selvittämiseksi on se, että työnantajat ilmoittaisivat liiketunnuksensa verokirjoissa ja palkanpidätystodistuksissa. Liiketunnus lisättäisiin verotusrekisteriin, jolloin periaatteessa yritysrekisterin avulla voidaan palkansaajien elinkeinotiedot selvittää.

Työssäoloaikatieto saadaan samasta otoksesta kuin elinkeinotietokin. Tulonjakotarkastelun kannalta työssäoloaikatieto on erittäin tärkeä, koska eräissä osatarkasteluissa on tarkoitus tarkastella joukkoa, joka on homogeeninen työssäoloajan suhteen. Työssäoloaikatieto saadaan verokirjasta tai johdetaan lomakkeen lisätietoja-kohdasta. Tiedon saaminen verotusrekisteriin edesauttaisi osaltaan tulo- ja omaisuustilaston valmistumista.

Kuten aiemmin on käynyt ilmi, väestön ammatti- ja elinkeinotiedot ovat keskeisimpiä henkilötietoja, joita ei tilastokeskukseen suunnitellussa henkilörekisterissä toistaiseksi pystytä pitämään ajan tasalla. Ammatti- ja elinkeinotietojen saaminen verotuksen yhteydessä atk:n piiriin tarjoaisi myös erään ratkaisun henkilörekisterin päivitysongelmaan. Vaihtoehtoisia ratkaisuja tutkittaessa myös tämän mahdollisuuden hyväksi käyttö ja toteuttamisen kustannukset olisi pyrittävä tarkkaan selvittämään.

Eräänä tulo- ja omaisuustilaston aineiston heikkoutena on pidettävä sitä, että se ei sisällä kaikkia tulolajeja. Tämän vuoksi on vaikeata tutkia, miten esim. verorasitus jakautuu tuloluokittain, koska käytettävissä olevia tuloja ei voida käyttää tulokäsittelenä. Ilmoitusvelvollisuuden laajentaminen verovapaiden tulojen osalta vaatii lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Tätä kysymystä pohdittiin äskettäin verotuslain tarkistustoimikunnassa, joka tuli siihen tulokseen, että periaatteessa kaikki verovapaa tulo ja omaisuus tulisi olla ilmoitusvelvollisuuden piirissä. Käytännöllisten seikkojen vuoksi näin laajaa ilmoittamisvelvollisuutta ei toimikunnan mielestä kuitenkaan voida pitää tarkoituksenmukaisena. Siten toimikunta päätyi siihen

tulokseen, että nyt olisi harkittava lähinnä verovapaiden talletusten ja obligaatioiden siirtämistä ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Työryhmän mielestä tällaista toimenpidettä ei kuitenkaan voida tulonjakotilastojen kannalta pitää riittävänä, vaan kaikki tuotantotoiminnassa syntyneet tulot pitäisi työryhmän mielestä saattaa ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Tietoa näistä tuloeristä on tähän mennessä saatu ainoastaan viisivuotisvälein suoritettavista kotitaloustiedusteluista, mutta saatu tieto ei ole ollut kovinkaan luotettavaa. Yhteiskuntapoliittisen suunnittelun kannalta nämä tiedot ovat merkittäviä. Niiden kerääminen kohottaisi tulotilastojen keskeisemmän perusaineiston laatutasoa. Samalla poistuisi eräs pahimpia rahoitustilinpidon pullonkauloja.

4.3.2 Lähdeverotilasto

Suomessa on kuluvan vuoden alusta lukien saatettu voimaan erityinen tulon lähteellä tapahtuva verotusmuoto (lähdevero), jota sovelletaan tiettyihin ulkomaille ja ulkomaalaisille meneviin veronalaisiin tuloihin. Tämän veron alaisia ovat kaikki ns. rajoitetusti verovelvollisten saamat osinko-, korko-, rojaltitulot, lisenssimaksut ja muut vastaavat suoritukset sekä myös palkka- ja eläketulot. Periaatteessa tämän veron alaisiksi tulevat siten kaikki em. ulkomaalaisten Suomessa ansaitsemat tuloerät. Lähdeverotilasto olisi hyödyllinen lisätietolähde arvioitaessa Suomesta ulkomaille maksettavia tuloja. Työryhmän käsityksen mukaan verohallituksen tulisi ryhtyä keräämään tätä tilastoa varten tietoa sekä laatimaan niistä tilastoa. Tilastoon tulisi pyrkiä saamaan verovelvollisia, veronalaisia tuloja sekä maksettuja (maksuunpantuja) veromääriä koskevia tietoja luokiteltuina niiden periaatteiden mukaan, joita tulo- ja verotilastoissa on käytössä. Ulkomaille maksettavien tuloerien arviointi on tarpeellista mm. kansantalouden tilinpidon laatimisen yhteydessä.

4.3.3 Maatilatalouden tulotilasto

Maatilatalouden tulotilastolla tarkoitetaan maatilaverotuksen yhteydessä syntyvästä tietoaineistosta (veroilmoituslomakkeet 2, 2A) laadittavaa tilastoa. Maatilatalouden tulotilasto kuvaa maatilatalouden tuottoja hyödykkeittäin, maatilatalouden verotuksessa vähennyskelpoisia menoja menolajeittain, osittain hyödykkeittäin, maatilatalouden harjoittajien tuloja sekä maatilatalouden pääomanmuodostusta. Luokitteluperusteina käytetään tilakokoa ja aluetta.

Tilastoa tarvitaan, kuten aiemmin on käynyt ilmi, maatalous-, ja metsäverotuksen suunnittelussa ja tarkkailussa. Lisäksi sen merkitys on suuri yleisessä tulopolitiikassa selvittäessä maatalouden tulonmuodostusta sekä tehtäessä maataloustuloratkaisuja. Maatilatalouden tulotilasto on osa maatalouden taloustilastoa. Lisäksi se palvelee perustilastona kansantalouden tilinpidossa, rahoitustilinpidossa ja tulonjakotilastossa.

Maatilatalouden taloustilaston suunnittelu alkoi kuluvan vuoden toukokuun alussa. Koska maatilatalouden taloustilastoon ja tulotilastoon kohdistuu eri tahoilta erilaisia tarpeita, tarvitaan näiden suunnittelussa yhteistyötä mm. maatilahallituksen, maatilatalouden tutkimuslaitoksen, verohallituksen sekä tilastokeskuksen välillä. Yhteistyön puitteissa olisi kiireellisesti selvitettävä tietojen siirtokysymykset sekä laadittava taulukkosuunnitelmat.

4.3.4 Elinkeinoverovelvollisten taloustilastot

Elinkeinonharjoittajien veroilmoitusaineisto on erittäin laaja. Se käsittää seuraavat veroilmoituslomakkeet:

- lomake 5 Elinkeinonharjoittajan veroilmoitus (yhdenkertaista kirjanpitoa pitävät)
- lomake 6 Elinkeinonharjoittajan veroilmoitus (kahdenkertaista kirjanpitoa pitävät)
- lomake 9 Laskelma satunnaisen luovutuksen tuottamasta voitosta
- lomake 12 Poistoluettelo
- lomake 12A Selvitys hyväksymättä jätetyistä poistoista
- lomake 12B Selvitys käyttöomaisuudesta saaduista luovutushinnoista ja muista vastikkeista sekä niiden käytöstä
- lomake 14 Ammattiautoilijan veroilmoitus
- lomake 15 Ammattikalastajan veroilmoitus
- lomake 21 Lääkäriin veroilmoitus
- lomake 22 Ilmoitus puutavaran valmistamisesta ja kuljettamisesta hankintakaupan tai muun siihen verrattavan myynnin yhteydessä
- lomake 24 Turkistarhaajan veroilmoitus
- lomake 30 Vaihto-omaisuusluettelo
- lomake 31 Sijoitusomaisuusluettelo
- lomake 37 Selvitys liiketoiminnan kehittämisrahaston käytöstä
- lomake 38 Selvitys luottotappio- ja takuuvarauksista
- lomake 39 Laskelma verovuoden tappion vähentämisestä.

Elinkeinonharjoittajien veroilmoitusaineisto sisältää tietoja taloustilastojen peittämästä ilmiöalueesta. Siten tiedonantajat joutuvat veroilmoituksen ohella vastaamaan myös tilastotoimen suorittamiin kyselyihin. Kun pyrkimyksenä on, että tietoa kysytään viranomaisten toimesta vain kerran, olisi syytä tutkia, mitä verotuksen yhteydessä kerättävää tietoa voidaan käyttää hyväksi yritystilastoja laadittaessa. Samalla olisi paikallaan tutkia veroilmoitusten muuttamistarve tilastotuotannon tiedonhankinnan kannalta.

Taloustilastot ovat parhaillaan voimakkaan kehittelyn alaisena. Tilastokeskuksessa suunnitteilla oleva yritystilastojen kokonaisuudistus on tarkoitus toteuttaa yhtäaikaisesti kirjanpitolain ja -asetuksen uudistamisen yhteydessä. Yritystilastojen kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi siten edellä mainitut selvitykset tehtävä. Esim. mahdollisuudet käyttää veroaineistojen sisältämiä tietoja yritystilastojen tietojen alueellistamisessa olisi selvitettävä. Yritystilastot peittävät suurimman osan liiketoimintaa harjoittavista elinkeinonharjoittajista. Ammatinharjoittajat jäävät kuitenkin yritystilastojen ulkopuolelle.

Veroilmoitusaineistoa voidaan käyttää perusaineistona ammatinharjoittajien tulo- ja omaisuustilaston laadinnassa. Ammatinharjoittajien tulo- ja omaisuustilasto sisältäisi tiedot ammatinharjoittajien tuloista, verotuksessa vähennyskelpoisista kuluista eriteltynä menolajeittain, osaksi hyödykkeittäin, pääomanmuodostuksesta sekä ammattiin kuuluvista varoista ja veloista. Sovellettavat luokitukset olisivat toimiala- ja alueluokitukset.

Tilaston sisältämää tietoa voidaan käyttää verotuksen suunnittelussa ja seurannassa. Tilastotoimessa se olisi perustilastona kansantalouden tilinpidossa. Tilastosta saatavia tietoja voitaisiin käyttää myös rahoitustilinpidossa, tulonjakotilastossa ja kotitaloustiedusteluissa.

Toisena vaihtoehtona on tehdä toimialoittaisia erillisiä ammatinharjoittajien tulo- ja omaisuustilastoja. Ensimmäisenä vaiheena voidaan ajatella laadittavaksi tilastot ammattiäautoilijoista, ammattikalastajista, lääkäreistä ja turkistarhaajista, joilta tiedot kerätään omilla erityislomakkeilla. Tilastojen käyttö on sama kuin edellä on lueteltu. Ammatinharjoittajien tulo- ja omaisuustilastot voidaan julkaista erillisinä taikka vastaavan elinkeinosektorin tilaston yhteydessä.

Eräs mahdollisuus tilaston tuottamiseksi on laatia tilasto suoraan jostakin liitelomakkeesta. Tällaisia liitelomakkeita ovat mm. 12, 12B, 30 ja 31, joilla kerätään tietoja poistoista käyttöomaisuuslajeittain, käyttöomaisuuden myynneistä, vaihto-omaisuudesta ja sijoitusomaisuudesta. Tietoja voidaan käyttää kansantalouden tilinpidon liiketoimierien tarkistamisessa. Lisäksi tiedoilla on merkitystä kehitettäessä rahoitus- ja varallisuustilinpitöä. Vaihto-omaisuusluettelon tietoja voidaan käyttää suunniteltujen varasto-tilastojen tarkistusaineistona. Kuitenkin on muistettava, että suurin osa näistä tiedoista tulee selvitettyä tarkemmin yritystilastojen uudistuksen piiriin kuuluvilta elinkeinoverovelvollisilta yritystilastojen yhteydessä, mikäli tämän hetkiset suunnitelmat näiden suhteen toteutuvat.

4.3.5 Kiinteistöjä koskevat tilastot

Aikaisemmin on jo edellytetty kiinteistöjä koskevien verolomakkeiden sisällön hyväksikäytön tutkimista rakennus- ja asuinhuoneistorekisterin suunnittelun yhteydessä. Mainittuun veroilmoitusaineistoon voidaan lisätä lomakkeet 13 (kiinteistöselostus), 18 (luettelo kiinteistöistä) ja 25 (selostus maatilan asuinrakennuksista omaisuusverotusta varten).

Lomakkeilla kysytään paljon sellaista rakennuksia koskevaa ominaistietoa, jota voitaneen käyttää hyväksi rekisterin sisältöä harkittaessa. Kerättävistä tiedoista mainittakoon rakennuksen käyttötarkoitus, rakentamisvuosi, rakennusaine, mukavuudet, kerrosluku ja tilavuus. Tämän lisäksi voidaan veroilmoituslomakkeella kysyttävistä tiedoista laatia kiinteistöjen taloustilastoa. Lomakkeet sisältävät tietoja kiinteistöjen tuotoista, kuluista, kiinteistötulosta, kiinteistöjen verotusarvoista ja poistoista. Tietoja saadaan lisäksi yhtiövästikkeistä ja vuokrasta huoneistotyyppin mukaan. Huoneistotyypeistä kerätään lisäksi pinta-alatiedot, jolloin neliövästikkeet ja -vuokrat voidaan laskea. Lisäksi kiinteistöjä koskevaa tilastoa tulisi kehittää niin, että sen perusteella pystyttäisiin seuraamaan maan ja rakennusten arvon kehitystä.

Kiinteistöjen vero-ilmoitusaineisto sisältää siten paljon sellaista tietoa, jolla on mielenkiintoa jo yleisen informaatiotarpeen kannalta. Aineistosta tehtävillä tilastoilla olisi käyttöä kansantalouden tilinpidossa, rahoitus- ja varallisuustilinpidossa. Aineisto käyttömahdollisuuksia olisi tutkittava myös ympäristötilastojen, erityisesti rakennettuun ympäristöön liittyvien tilastojen kehittämisen yhteydessä. Lisäksi aineistosta saatavilla tiedoilla lienee merkitystä asumista koskevien tilastojen sekä vapaa-aikaa koskevien tilastojen suunnittelun yhteydessä.

4.3.6 Liikevaihtoveroaineisto

Lop.

Liikevaihtoveroaineistosta tehdään tällä hetkellä liikevaihtoverotilastoa sekä lopettaneiden liikevaihtoverovelvollisten tilastoa. Lopettaneiden liikevaihtoverovelvollisten tilaston tuottamiseen ryhdyttiin veroviranomaisen aloitteesta, kun haluttiin selvittää vuoden 1964 liikevaihtoverouudistuksen vaikutuksia kansantaloudessa. Tilasto julkaistaan kolme kertaa vuodessa. Tilaston alkuperäinen tarve on tullut tyydytetyksi, ja verotuksen suunnittelun ja seurannan kannalta voidaan tilaston julkaisemistiheyttä harventaa. Kuitenkin myös muiden tilaston käyttäjien tarpeet olisi selvitettävä.

a. Liikevaihtoverotuksen aineistosta voidaan tuottaa aloittaneiden liikevaihtoverovelvollisten tilasto. Aloittaneiden liikevaihtoverovelvollisten tilasto sisältäisi tiedot aloittaneiden yritysten lukumääristä, aloittamiskuukaudesta, toimialasta, sijainnista ja arvioidusta vuosittaisesta liikevaihdosta.² Tilastolla olisi merkitystä paitsi verotuksen suunnittelussa ja seurannassa myös tilastotoimessa kartoitettaessa eri taloustilastojen perusjoukon muutoksia. Liikevaihtoverovelvollisten aloittamisilmoitukset ovat jo nyt tietokoneilla, joten tilaston tulostusohjelmien suunnittelu ja julkaisun laadinta ovat ainoita resursseja vaativia tekijöitä. Yritysrekisterin laajentuessa aloittaneiden ja lopettaneiden liikevaihtoverovelvollisten tilastot on laajennettava elinkeinoverovelvollisia koskeviksi.

Suhdanneseurannan kannalta olisi tarpeen tutkia kuukausittaisten liikevaihtoveronmaksulomakkeiden kehittämistarvetta. Tiedustelemalla entistä yksityiskohtaisemmin liikevaihtoverotuksessa vähennyskelpoisia eriä saataisiin esim. investointien kehityksestä nopeasti tietoja. Lisäksi näillä tiedoilla olisi merkitystä suunniteltaessa liikevaihtoverotukseen kohdistuvia uudistuksia.

4.3.7 Muut verotusta koskevat tiedot

Edellä esitettyjen hankkeiden ohella tulisi harkita verotusta koskevan yleistilaston toimittamista. Tilastoon voitaisiin eri tietolähteistä koota verotusta koskevaa tietoa. Tärkeimmät tietolähteet olisivat kansantulo-tilasto, tasetilastot, tulo- ja omaisuustilasto sekä kuntien finanssitilasto. Lisäksi tilastoon voitaisiin sisällyttää hyödykeverotuksen yhteydessä

syntyvää tietoaaineistoa, josta ei toistaiseksi ole laadittu varsinaisia tilastojulkaisuja. Tämän verotusta koskevan yleistilaston suhde kehiteltävään julkisyhteisöjen talous- ja toimintatilastojärjestelmään olisi kuitenkin selvitettävä.

Erään lähtökohdan tällaisen yleistilaston kehittämiseksi tarjoaa OECD:n toimesta kehitellyt verotilastot, joilla on pyritty kansainvälisesti vertailukelpoisten verotietojen saamiseen eri maista. OECD:n kuvausjärjestelmässä tilastotaulut jakaantuvat kolmeen osaan. Ensimmäinen käsittelee verotuksen tasoa, toinen verotuksen rakennetta ja kolmas verotuksen trendejä.

Tämän lisäksi voidaan verohallinnon toimesta ajatella julkaistavaksi yleistietoa verotuksesta. Tämän tarkoituksena olisi pääasiassa palvella julkisen keskustelun pohjana. Julkaisussa tiedot verotuksesta esitettäisiin kansantajuisessa muodossa, jolloin yleisöllä olisi helpompaa muodostaa käsityksiään noudatetusta ja noudatettavasta veropolitiikasta.

5. TILASTOYHTEISTYÖ ERI VIRANOMAISTEN VÄLILLÄ

5.1. Yleistä

Kuten edellä on käynyt ilmi, veroilmoitusmenettelyn voidaan katsoa olevan myös eräs tilaston perusmateriaalin keräystapa. Tilastovirastohan voi hankkia perusaineistonsa kahdella tavalla; joko välittömästi tilastoon kuuluvilta yksiköiltä tai välillisesti muilta viranomaisilta, joilla jo on hallussaan toisia tarkoituksia varten havaintoyksikköä koskevia tietoja.

Hallinnollisten tietoineistojen tilastollinen hyväksikäyttö edellyttää yhteistyön organisoimista tilastokeskuksen ja näitä aineistoja keräävien viranomaisten välillä. Aineistojen laajuus ja merkitys ovat ratkaisevia tekijöitä yhteistyön muotoja valittaessa. Tilastokeskusta koskevassa laissa ja asetuksessa on useita tilastokeskuksen ja hallinnollisia tietoineistoja omaavien viranomaisten välisiä suhteita koskevia määräyksiä. Hallinnollisten aineistojen tilastollisesta hyväksikäytöstä ja salassapitovelvotteista on säädetty tilastokeskusta koskevan lain kolmannessa pykälässä seuraavasti:

Tilastokeskus on oikeutettu valtion viranomaisilta saamaan niiden hallussa olevat tilastojen laatimista varten tarvittavat tiedot. Jos nämä tiedot on säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi, tilastokeskuksella on sama velvollisuus salassapitoon kuin tietoja antaneella viranomaisella.

Tilastokeskuksen tilastotarkoituksiin hankkimat aineistot ovat aina salaisia, ellei toisin ole säädetty. Niitä ei voida antaa muiden viranomaisten käyttöön.

Eräs tärkeä tilastojen suunnitteluun liittyvä seikka koskee tilastoissa sovellettavia käsitteitä, määritelmiä ja luokituksia. Näiden yhtenäistämiskysymykset on säädetty tilastokeskuksen tehtäväksi. Tilastokeskusta koskevan lain toisen pykälän toisessa momentissa nimittäin säädetään, että

tilastokeskus vahvistaa valtion toimesta laadittavissa tilastoissa sovellettavat käsitteet, luokittelut ja tunnusjärjestelmät sekä antaa tarvittaessa muitakin tilastojen yhtenäistämistä koskevia ohjeita.

Työryhmän kannanottoja tämän kysymyksen osalta on käsitelty edellisessä luvussa.

Ehkä tärkein tilastokeskuksen ja hallinnollisia tietoaaineistoja omaavien viranomaisten välisiä suhteita koskeva säännös on tilastokeskusta koskevan asetuksen neljäs pykälä. Se kuuluu seuraavasti:

Tilastokeskuksen tulee seurata valtion viranomaisten hallussa olevien rekistereiden ja muiden tietoaaineistojen soveltuvuutta tilastojen laatimiseen sekä tehdä esityksiä näiden tietoaaineistojen tilastollisesta käytöstä samoin kuin niiden kehittämistä tilastolliseen käyttöön soveltuviksi.

Milloin on suunnitteilla uusi rekisteri tai muu tietoaaineisto tai entisen rekisterin taikka tietoaaineiston muuttaminen, tulee asianomaisen valtion viranomaisen pyytää tilastokeskuksen lausunto jo suunnittelun alkuvaiheessa. Milloin kysymyksessä on tilastojen kannalta tärkeän rekisterin tai muun tietoaaineiston perustaminen taikka muuttaminen, tulee tilastokeskukselle varata mahdollisuus osallistua suunnittelutyöhön.

Erityisesti veroaineistojen kohdalla nämä säännökset ovat merkittäviä, ovathan veroaineistot suurimmat hallinnolliset tietoaaineistot Suomessa.

Tilastokeskusta koskevien lain ja asetukset säädökset ovat melko selkeitä. Kuitenkin verolainsäädäntö saattaa asettaa esteitä edeltä esitettyjen määräysten toteuttamiselle. Olisikin syytä kartoittaa mahdolliset lainsäädännön ristiriitaisuudet sekä tutkittava, miten lainsäädäntöä tulisi muuttaa tässä suhteessa.

5.2. Yhteistyön järjestäminen

Jotta yllämainitut tehtävät voitaisiin tehokkaasti hoitaa yhteistyön tarve tilastokeskuksen ja muiden viranomaisten välillä on ilmeinen. Veroaineistojen tilastollisen hyväksikäytön kehittämistä ollaan kiinnostuneita useilla eri tahoilla. Näitä ovat tässä työryhmässä toimineet viranomaiset eli tilastokeskus, verohallitus, valtiovarainministeriön vero-osasto, kansantalousosasto sekä tulo- ja menoarvio-osasto. Lisäksi veroaineistoihin kohdistuu tutkimus- ja selvitystarpeita myös muilla tahoilla, joita ovat mm. väestörekisterikeskus, tullihallitus, sosiaali- ja terveysministeriö, kunnalliset keskusjärjestöt, seutukaavaliitot sekä työmarkkinajärjestöt.

Veroaineistojen merkittävyyden vuoksi yhteistyö niiden osalta tulisi olla jatkuvaa. Veroaineistojen tilastollisen hyväksikäytön edistämiseksi työryhmä ehdottaa pysyvän yhteistyöelimen perustamista. Yhteistyöelimen voisi asettaa tilastokeskus ja kutsua edustajia verohallituksesta ja valtiovarainministeriöstä.

Yhteistyöelimen tehtävänä olisi toimia neuvotteluelimenä eri osapuolia kiinnostavissa veroaineistojen tilastollisen hyväksikäytön suunnitteluun liittyvissä kysymyksissä. Se voisi tehdä aloitteita veroaineistoista tuotettavista tilastoista. Erilaisissa veroaineistoihin kohdistuvissa tutkimusprojekteissa yhteistyöelimen tehtävänä olisi toimia neuvoa antavana elimenä. Lisäksi yhteistyöelimen tulee seurata kansainvälisten järjestöjen toimesta kehiteltäviä verotilastoja sekä tehdä ehdotuksia näiden jäsenmaita koskevien selvitysten ja tilastojen laadinnasta.

Yhteistyön onnistumisen eräs tärkeä edellytys on tehokas informaation kulku virastojen välillä. Eri osapuolten olisi riittävän ajoissa saatava tietää niistä suunnitelmista, joita toisella on veroaineistojen suhteen. Siten uusien toimintalinjojen osalta voitaisiin informaation kulku keskittää verohallituksessa ja tilastokeskuksessa nimettävien yhteyshenkilöiden kautta. Virastojen sisällä nämä yhteyshenkilöt olisi pidettävä ajan tasalla myös vanhojen toimintalinjojen tapahtumista. Lisäksi he voisivat toimia esittelijöinä edellä kaavailussa yhteistyöelimessä.

6. YHTEENVETO

Veroaineistot ovat suurimmat hallinnolliset tietoaaineistot Suomessa. Tulon ja omaisuuden perusteella suoritettavan verotuksen yhteydessä kerätään tietoja verovelvollisista, verovelvollisten tuloista, menoista, varoista ja veloista ts. ilmiöalueesta, jonka merkitys on suuri sekä yleisen mielenkiinnon että eri tasoisen tutkimuksen, suunnittelun, päätöksenteon ja valvonnan kannalta.

Verotusta voidaan käyttää keinona pyrittäessä yleisiin yhteiskunnallisiin päämääriin. Tällöin verotuksen suunnittelusta vastaavat ovat tärkeä tilastojen käyttäjäryhmä. Henkilökohtaisen tulon ja omaisuuden perusteella suoritettavaa verotusta, joka on julkisen talouden tärkein rahoitusmuoto, voidaan käyttää keinona mm. tulonjakopoliittisiin päämääriin pyrittäessä. Tärkeimmät henkilökohtaisen tulo- ja omaisuusverotuksen suunnittelussa käytetyt tilastot ovat tähän mennessä olleet kansantalouden tilinpito, kotitaloustiedustelut, tulo- ja omaisuustilasto sekä verohallituksen julkaisemat tiedot tulo- ja omaisuusverotuksesta. Verotuksen suunnittelu tarvitsee kuitenkin myös yleisempiä tulonjakoa kuvaavia tilastoja. Ensimmäisessä vaiheessa olisi pyrittävä selvittämään erilaisten tulonsiirtojen vaikutuksia eri väestöryhmien käytettävissä oleviin tuloihin. Veroaineistojen perusteella laadittavien tilastojen valmistuminen tulee aina viemään aikaa. Siksi henkilökohtaisen tuloerotuksen suunnittelua edellytysten parantamiseksi voidaan ajatella jatkuvan koeverotustutkimuksen suorittamista, jonka avulla pyritään etukäteen selvittämään suunniteltujen toimenpiteiden fiskaaliset ja talonjaolliset vaikutukset.

Maatilatalouden tuloverotus on luonteeltaan elinkeinoverotusta. Kuitenkin maatilatalouden verotussäännöksillä on huomattava merkitys myös tulonjaon tasoittamiseen tähtäävässä politiikassa. Maataloutta koskevat tilastot kuvaavat tällä hetkellä pääasiassa tuotettujen hyödykkeiden määriä ja niiden muutoksia. Arvosuureita kuvaavat tilastot ovat sen sijaan melko suppeita. Sen tähden verotuksen yhteydessä kerättävän aineiston pohjalta laadittavaa maatilatalouden tulotilastoa onkin pidettävä erittäin tärkeänä. Verotuksen suunnittelussa ei kuitenkaan voida lähteä liikkeelle pelkästään veroaineiston pohjalta laaditusta tilastosta, vaan verouudis-

tusten suunnittelu vaatii myös laajempaa kuvaa ao. ilmiöalueesta. Siten yleisempää maatalouden taloustilastoa voidaan pitää erittäin merkityksellisenä myös verotuksen suunnittelun kannalta.

Elinkeinoverotuksella voidaan vaikuttaa suhdanne-, kasvu- ja aluepoliittisten päämäärien saavuttamiseksi. Tulo- ja omaisuusverotusjärjestelmän sisältämien kiihokkeiden ja rasitteiden avulla voidaan periaatteessa edistää kilpailukykyisen tuotantotoiminnan syntymistä ja ylläpitämistä, vaikuttaa investointien toimialoittaiseen kohdentamiseen ja vaikuttaa investointien ajoittumiseen sekä vaikuttaa tuotantotoiminnan alueelliseen sijoittumiseen. Elinkeinoverotuksen suunnittelussa ovat tärkeitä miltein kaikki taloustilastot. Uusista tilastoprojekteista kirjanpitolain ja -asetuksen yhteydessä toteutettava yritystilastojen kokonaisuudistus on erittäin merkittävä myös verotuksen suunnittelun ja seurannan kannalta. Muita elinkeinoverotuksen kannalta tärkeitä tilastohankkeita ovat varastotilaston, työkustannustilaston ja ammatinharjoittajan tulo- ja omaisuustilaston kehittäminen. Näiden lisäksi joudutaan lainmuutosten vaikutuksia usein tutkimaan erilliselvityksin.

Verotusaineiston perusteella tehdyt tilastot kuvaavat verotusta lähinnä maksuunpantujen tulo- ja varallisuusverojen osalta. Pääosa veroista kerätään kuitenkin ennakonkanto- ja ennakonpidätysjärjestelmien avulla. Ennakonkanto ja ennakonpidätys ajoittuvat pääosaltaan verovuodelle, palautukset verovuotta seuraavalle ja jälkikanto verovuotta seuraavalle ja sitä seuraavalle vuodelle. Tavoitteeksi tulisi asettaa se, että tulo- ja varallisuusverotuksesta saataisiin useammalla eri tavalla ajoitettuja tietoja, jotka voitaisiin luokitella verovelvollisia koskevien ominaistietojen mukaan. Kysymys liittyy v. 1972 asetetun veronkannon kehittämistoimikunnan työhön, jonka tulee ottaa huomioon mm. veronkanton kohdistuva informaatiotarve.

Tavaroihin ja palveluksiin kohdistuvan verotuksen yhteydessä kerätään tietoja yrityksistä, niiden liikevaihdosta, verotuksen kohteena olevan hyödykkeen tuotannosta, tuonnista ja viennistä. Nämä verot muodostavat osan hyödykkeen hinnasta. Hyödykkeiden hinnoilla voidaan vaikuttaa ihmisten kulutustottumuksiin. Siten verotuksen suunnittelun kannalta olisivat hyödyllisiä tavaravirta- ja kulutustutkimukset, joissa selvitettäisiin

mihin tavaroihin ja palveluksiin eri verot kohdistuvat. Lisäksi tulisi hintatilastoja kehittää niin, että niissä ilmenee verotuksen osuus hyödykkeen hinnassa. Tavaroihin ja palveluksiin kohdistuvaan verotuksen suunnittelu vaatii usein melko spesifistä tietoa ao. veron kohtaannosta. Periaatteessa verotuksen suunnittelun ja seurannan kannalta olisi hyvä, jos kaikkien tavaroihin ja palveluksiin kohdistuvien verojen osalta laadittaisiin säännöllisesti tilastoja. Esim. auto- ja moottoriajoneuvoverotuksen yhteydessä tarvittaisiin erityistilastoa moottoriajoneuvojen maahan- tuonnista, maksetuista tulleista ja auto- ja moottoripyöräverosta.

Muista veroista ja maksuista tärkeimmät ovat työnantajien sosiaaliturva- maksut, perintö- ja lahjaverot sekä leimaverot. Sosiaaliturvamaksuja koskevan suunnittelun kannalta ovat tärkeitä tilastot, jotka kuvaavat työn käyttöä tuotannossa sekä työvoimalle maksettuja korvauksia. Perintö- ja lahjaverotuksen osalta varallisuutta ja sen jakautumaa kuvaavat tiedot ovat merkittävässä asemassa. Leimaveron kohdalla olisi pyrittävä kuvaamaan entistä laajemmin sellaisia liike- ja hallintotoimia, joista sitä joudutaan suorittamaan. Hallintotoimista voitaisiin saada tietoa mm. valtion- hallinnon sisäisen laskentatoimen avulla.

Tällä hetkellä useat seikat vaikeuttavat veroaineistojen täysipainoista hyväksikäyttöä tilastotuotannossa. Työryhmä katsoonkin, että lähivuosina päähuomio olisikin kiinnitettävä yleisten edellytysten parantamiseen. Toimenpiteet veroaineistojen tilastollisen hyväksikäytön yleisten edellytysten parantamiseksi kohdistuvat sekä tilastotoimeen että veroaineistoihin. Tilastotoimessa olisi pyrittävä pikaisesti vahvistettujen käsite-, määritelmä- ja luokitusstandardien aikaansaamiseen. Tällöin tilastotoimen vaatimuksia voitaisiin ottaa huomioon lainvalmistelutyössäkin. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä myös tilastollisten perusrekistereiden perustamis- ja päivitysongelmien ratkaisemiseen.

Pahimpana veroaineistojen tilastollista hyväksikäyttöä rajoittavana tekijänä on se, että standardimuotoisten liitelomakkeiden käyttö on vähäistä. Siten hyväksikäytön ensimmäisiä edellytyksiä onkin, että ryhdytään valvomaan verotusasetuksen määräystä, että verovelvollisen on annettava veroilmoituksensa käyttäen verohallituksen kutakin tarkoitusta varten vahvistamaa lomaketta. Toiseksi yksikön identifiointitunnuksen käyttöä veroilmoitus-

lomakkeilla tulee lisätä niin, että se esiintyy myös liitelomakkeilla. Verolomakkeiden sisältämät erät tulisi pyrkiä muodostamaan jonkinlaisen tilastotoimessa sovellettavan minimiliiketoimierittelyn puitteissa. Vapaa-
muotoisten selvitysten määrää pitäisi pyrkiä rajoittamaan. Manuaalisten menetelmien käyttö verotuksessa johtaa siihen, että suuri osa tiedoista jää paikallisiin verotoimistoihin. Veroaineiston käyttö tilastotuotannon perusmateriaalina on siten riippuvainen automaattisen tietojenkäsittelyn lisäämisen kanssa verotuksen toiminnoissa.

Tulo- ja omaisuustilasto on keskeisin tulonjakotilaston perustilasto. Koska tulonjakoa kuvaavien tietojen tarve on erittäin suuri, tulo- ja omaisuustilaston sisällön luotettavuuden perantaminen ja valmistumisnopeuden lisääminen ovat tärkeitä tehtäviä. Ensimmäisessä vaiheessa tavoitteena on, että aikaa vievistä otantaselvityksistä voitaisiin luopua. Tämä edellyttää, että verotusrekisteriin saataisiin tiedot verovelvollisen ammatista, elinkeinosta ja työssäoloajasta. Toisessa vaiheessa pitäisi tulo- ja omaisuustilastoon saada tiedot myös verovapaista tuotantotoiminnassa syntyvistä tuloista. Tämä edellyttää ilmoitusvelvollisuuden laajentamista ja siten lainsäädännöllisiä toimenpiteitä.

Maatilatalouden tulotilasto on tärkeä myös mm. tulopoliittisen informaatio-
tarpeen kannalta. Se on tarkoitus tuottaa ensimmäisen kerran v. 1974. Tästä aikataulusta olisi pidettävä kiinni. Kiireellisiä tehtäviä ovat tietojen siirtokysymysten ratkaiseminen ja taulusuunnitelmien laadinta. Nämä kysymykset tulee ratkaista yhteistyössä aineistojen keruusta ja maataloutta kuvaavien tilastojen laadinnasta vastuussa olevien viranomaisten kanssa.

Yritystilastojen kokonaisuudistus aiotaan toteuttaa yhtäaikaaisesti kirjanpitolain uudistuksen yhteydessä. Kun tavoitteena on, että jotain tietoa kysytään tiedonantajalta vain kerran, olisi verotuksen ja yritystilastojen yhteydessä kerättävien tietojen väliset suhteet tutkittava. Selvityksen kohteena ovat tällöin verolomakkeiden muuttamistarve sekä verotuksen yhteydessä saatavien tietojen käyttömahdollisuudet yritystilastoissa. Esim. tietojen alueellistamisessa veroaineistot totaaliaineistona ovat merkittävässä asemassa. Yritystilastojen ulkopuolelle jäävät ammatinharjoittajat. Näitä koskeva tilasto voidaan tuottaa veroaineistojen pohjalta.

Kiinteistöjä koskeva veroilmoitusaineisto sisältää paljon sellaista kiinteistöjä koskevaa ominaistietoa, jota voidaan käyttää perustettaessa rakennus- ja asuinhuoneistorekisteriä. Tämän lisäksi aineistosta voidaan vuosittain tuottaa kiinteistöjen taloustilastoa, jolla olisi verotuksen suunnittelun ja seurannan ohella käyttöä sekä yleisön informaatiotarpeen tyydyttämisessä että tilastotoimessa.

Liikevaihtoverotuksen aineistosta voidaan tuottaa aloittaneiden liikevaihtoverovelvollisten tilasto. Tilasto olisi merkityksellinen kartoitettaessa verovelvollisten perusjoukon muutoksia. Lisäksi tulisi tutkia, mitä mahdollisuuksia on liikevaihtoveroilmoitusten yhteydessä kerätä tietoa liikevaihtoverotuksessa vähennyskelpoisista eristä. Esimerkiksi investoinneista voitaisiin tällöin saada jonkinlaista tietoa kuukausittain, jotka osaltaan auttaisivat suhdannearvioiden laadinnassa.

Lähinnä julkista keskustelua varten olisi paikallaan verotusta koskevan yleistilaston tuottaminen. Siihen olisi eri tietolähteistä koottu keskeisimmät verotusta koskevat tiedot. Rungon tällaiselle tilastolle voisi muodostaa OECD:n toimesta kehitelty verotilasto, joka kuvaa verotuksen tasoa, rakennetta ja trendejä. Verotusta koskevan yleistilaston suhde julkisyhteisöjen toiminta- ja taloustilastojärjestelmään on kuitenkin myös tutkittava. Lisäksi verohallinnon toimesta voitaisiin kansantajuisessa muodossa julkaista tietoja verotuksesta.

Esitetyt hankkeet edellyttävät yhteistyön järjestämistä tilastokeskuksen ja verohallinnon välillä. Yhteistyön tulisi olla jatkuvaa ja keskitetysti ohjattua. Työryhmä ehdottaa pysyvän yhteistyöelimen perustamista hoitamaan näitä kysymyksiä. Yhteistyöelimen asettaisi tilastokeskus, ja kutsuisi jäseniä verohallituksesta ja valtiovarainministeriöstä.