

# Lobbaus ja verosääntely: suomalainen osinkoverotus eturyhmävaikuttamisen kohteena 2004–2014



SANTTU RAITASUO  
MATTI YLÖNEN  
HEIKKI HIILAMO

**TIIVISTELMÄ** Suomalaista osinkoverotusta koskevaa lainsäädäntöä on luonnehdittu poikkeukselliseksi kansainvälisessä verrannossa, koska se kohtelee varakkaita veronmaksajia niin edullisesti. Osinkoverotusta koskevaa lainsäädäntöä on muutettu viimeisen kahden vuosikymmenen aikana useasti ja osinkoverotus onkin ollut intensiivisen poliittisen kamppailun kohteena. Tässä artikkelissa tutkitaan lobbauksen vaikutusta osinkoverolainsäädännön kehitykseen Suomessa vuosina 2004–2014. Artikkelissa kysytään, minkälaiset elinkeinolämää edustavat toimijat ovat vaikuttaneet osinkoverolainsäädännön sisältöön ja mitä vaikuttamiskeinoja ne ovat käyttäneet. Tutkimuksen teoreettisen viitekehysten muodostaa politiikan alasysteemien tutkimus. Pääaineistona käytetään 23 suomalaisen veroasiantuntijan haastatteluita, jotka ovat erilaisista institutionaalisista rooleista seuranneet suomalaisen osinkoverolainsäädännön muutoksia. Lobbauksella on ollut keskeinen vaikutus osinkoverosääntelyn sisältöön tutkitulla ajanjaksolla. Erityisesti yrittäjäliikettä edustava Suomen Yrittäjät -järjestö on onnistunut muokkaamaan sääntelyä tavoittelemaansa suuntaan, vaikka sen ajamaa sääntelyä on kritisoitu niin sosiaalista oikeudenmukaisuutta kuin talouden kilpailukykyä painottavin argumentein. Tutkimuksessa todetaan osinkoverosääntelyssä olevan sääntelykaappauksen piirteitä, sillä yksityinen intressitaho on saanut omistajuuden tahoja koskevaan sääntelyyn.

**Avainsanat:** vero-oikeus, lobbaus, verosuunnittelu, sääntelykaappaus, osinkoverotus

## JOHDANTO

Veropolitiikka on keskeinen politiikan alue, joka on kuitenkin tyypillisesti jäänyt politiikan tutkimuksen katveeseen. Alan akateeminen tutkimus on viime aikoina laajentunut (Finér 2022; Raitasuo 2022; Raitasuo ja Ylönen 2022; Ylönen ym. 2020). Veropolitiikan ja erityisesti pääomatulojen verotusta ohjaavan politiikan tutkimus on erittäin tärkeää tilanteessa, jossa kasvava taloudellinen eriarvoisuus on noussut merkittäväksi akateemiseksi ja yhteiskunnalliseksi teemaksi Suomessa ja kansainvälisesti (Milanovic 2016; Kantola ja Kuusela 2019; Piketty 2016).

Yhteiskunnallisen eriarvoisuuden ja pääoman rakenteellisen vallan (Babic ym. 2022; Strange 1996) kasvu ovat alleviivanneet pääomatulojen verotuksen politiikan tutkimisen yhteiskunnallista tärkeyttä. Suomessa erityisenä yhteiskunnallisen eriarvoisuuden ajurina on toiminut kevyeen verotukseen perustuva osinkoverojärjestelmämme. Analysoimme tässä artikkelissa haastatteluaineiston avulla, miten elinkeinoelämän toimijat ovat vaikuttaneet osinkoverotusta koskevaan lainsäädäntöön. Tarkastelun teoreettisena kehyksenä käytetään sääntelykaappausta, joka viittaa sääntelyn kohteina olevien tahojen merkittävään valtaan määritellä itseään koskevaa sääntelyä. Kehitämme samalla sääntelykaappauksen tutkimuksen teoriapohjaa yhdistämällä siihen näkökulmia politiikkaverkostojen ja politiikan alasysteemien tutkimuksesta.

Osinkoverotuksen keveän verokohtelun taustan ja pysyvyyden syiden perkaaminen on kiinnostavaa siksikin, että julkisessa keskustelussa Suomea usein pidetään korkean verotason maana. Verotuksen taso vaihtelee Suomessa kuitenkin merkittävästi verolajikohtaisesti. Työnteon ja kulutuksen veroasteemme ovat kireämpiä kuin EU-maissa keskimäärin, mutta pääomatulojen verot ovat keskimääräistä EU-tasoa matalampia (Euroopan komissio 2022). Suomessa pörssiin listaamattomien yritysten jakamia osinkoja on verotettu poikkeuksellisen matalasti muihin Euroopan maihin verrattuna aina vuodesta 1993 asti. Osinkoveropolitiikka kytkeytyy sekä yritysten että pääomatulojen saajien verotukseen: verojärjestelmissä osakeyhtiöiden ja osakkaan verotus koordinoidaan tyypillisesti siten, että osinkoveron tasossa otetaan jotenkin huomioon jo yrityksen voitosta maksettu yhteisövero.

Listaaamattomien yritysten kevyestä verotuksesta on käyty viime aikoina julkista keskustelua (esim. Finnwatch 2022; Hukkanen ja Raimoaho 2023), mutta mallin kehittymistä eturyhmävaikuttamisen näkökulmasta ei ole tutkittu. Yleisemminkin veropolitiikan tutkimus on pitkään painottunut merkittävilta osin verolainsäädännön ja sen tulkinnan analyysiin, *veropolitiikan* tutkimuksen sijaan. Veropolitiikan tutkimuksen tarvetta alleviivaavat lainsäädännölle perinteisesti asetetut ristiriitaiset tavoitteet politiikassa. Veropolitiikalla on tavoiteltu niin sosiaalisesti oikeudenmukaisen tulonjaon toteuttamista kuin talouskasvun edistämistä (Niskakangas 2011), ja kilpailevien poliittisten ideologioiden näkemykset oikeudenmukaisesta verojärjestelmästä ja verotuksen tasosta eroavat toisistaan merkittävästi (Murphy ja Nagel 2002). Näkemykset verotuksesta jakavat poliittisia puolueita, ja monet intressiryhmät lobbaavat itseään suosivaa verolainsäädäntöä. Monimutkaisena kokonaisuutena verosääntely on altista elinkeinoelämän eturyhmävaikuttamiselle. Sen hallitseminen edellyttää syvällistä juridista ja taloustieteellistä erikoistumista (Finér 2022).<sup>1</sup>

Viime vuosina lobbaus on noussut voimallisesti suomalaisen julkiseen keskusteluun samalla, kun akateeminen tutkimus lobbauksesta on kasvanut. Huomiota on kiinnitetty esimerkiksi

lobbaustoiminnan sääntelemättömyyteen ja lobbauksen ongelmallisia puolia hillitsevään sääntelyyn (Korkea-Aho ja Tiensuu 2018). Marinin hallituksen hallitusohjelmassa päätettiinkin niin kutsutun avoimuusrekisterin perustamisesta lobbauksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Rekisteri otettiin käyttöön vuoden 2024 alussa. Avoimuusrekisterin valmistelun yhteydessä valmistunut selvitys (Hirvola ym. 2021) on yksi harvoja tutkimuksia, joka pyrkii antamaan kokonaiskuvan suomalaisesta lobbauksesta.

Tässä artikkelissa käsitellään suomalaista osinkoverosääntelyä koskevaa lobbausta. Lobbauksella tarkoitetaan tässä yhteydessä organisoitua vaikuttamista julkiseen päätöksentekoon tavalla, joka edistää lobbaajan tai hänen päämiehensä intressejä (Jaatinen 1999, Hirvola ym. 2021). Vaikka verollobbaus on suosittu tutkivan journalismin aihe (esim. Liski 2017), verosääntelyä koskevaa lobbausta on Suomessa tutkittu niukasti. Anders Blom (2018) on käsitellyt työmarkkinajärjestöjen valtaa suomalaisen veropolitiikan kentällä, ja Heikki Niskakangas (2011) on kirjoittanut elinkeinoelämän etujärjestöjen vaikutuksesta yhteisöveropolitiikkaan. Tutkimukset perustuvat osittain kirjoittajiensa omiin kokemuksiin veropolitiikassa. Lauri Finér (2022) on tuoreessa tutkimuksessaan osoittanut, kuinka elinkeinoelämän etujärjestöt ja verokonsulttiyhtiöt ovat vesittäneet aggressiivista verosuunnittelua torjuvia lakihankkeita. Kun työntekijäjärjestöjen veropoliittinen aktiivisuus on keskittynyt henkilöverotusta koskevaan sääntelyyn, on osinkoverotusta koskeva keskustelu jäänyt elinkeinoelämän järjestöjen kentäksi.

Kartoitamme, minkälaiset elinkeinoelämän toimijat vaikuttavat osinkoverotusta koskevaan lainsäädäntöön. Kysymme, minkälaista eturyhmävaikuttamista elinkeinoelämän etujärjestöt ovat kohdistaneet Suomessa osinkoverosääntelyyn vuosina 2003–2014, keskittyen erityisesti vuosina 2004, 2011 ja 2014 toteutettuihin lainsäädäntömuutoksiin. Käsittelemme myös osinkoverotusta pohtineiden lainvalmistelun asiantuntijaryhmien työtä ja arvioimme niiden merkitystä kotimaisessa osinkoveropolitiikassa suhteessa eturyhmävaikuttamiseen.<sup>2</sup>

Artikkeli etenee seuraavasti: Luku kaksi esittelee osinkoverotuksen keskeisiä piirteitä Suomessa. Luku kolme kattaa artikkelin teoreettisen viitekehyksen. Luku neljä erittelee tutkimusmenetelmät ja tutkimusaineistomme, jota analysoimme luvussa viisi. Luku kuusi vetää yhteen analyysin tuloksia, ja luku seitsemän tiivistää artikkelin keskeiset johtopäätökset.

## OSINKOVEROTUKSEN KESKEISET PIIRTEET SUOMESSA

Osinkoverotus on keskeinen verolaji Suomessa. Osinkojen keveää verotusta Suomessa selittää osinkoverotuksen tason sitominen siihen, onko osinkoa jakava yhtiö listautunut pörssiin. Listaamattomassa yhtiössä osakas voi nykyainsäädännön perusteella vuosittain nostaa kahdeksan prosenttia listaamattoman yhtiön nettovarallisuudesta osinkona siten, että 75 prosenttia tästä summasta on verovapaata 150 000 euroon asti. Näin veroprosentiksi muodostuu noin kahdeksan. Osinkoverotus onkin Suomessa huomattavan edullista verrattuna palkkatulojen verotukseen, sillä mediaanituloisen suomalaisen palkasta pidetään veroa 29 prosenttia. (Konttinen 2019.)

Listaaamattomien yritysten edullinen osinkoverotus suosii palkansaajien sijaan perusteettomasti sellaisia verovelvollisia, jotka voivat ottaa tulonsa yrityksestä osinkotulona. Lisäksi sen katsotaan asettavan yrityksille vääristyneitä kannustimia käyttäen varallisuuttaan. Yritysten ei

esimerkiksi kannata investoida tutkimukseen ja tuotekehitykseen, koska tämä ei välttämättä kartuta yrityksen nettovarallisuutta, josta huokeaa osinkotuloa voi nostaa. Tutkimus- ja kehitysmenoja voidaan toki aktivoida taseeseen, jonka ohella ne ovat tuloslaskennassa vähennyskelpoisia menoja. Verojärjestelmä kannustaisi kuitenkin paremmin tutkimukseen ja tuotekehitykseen, mikäli verotus ei olisi sidottu nettovarallisuuteen.

Listaamattomien yritysten osinkoverotusta koskevaa lainsäädäntöä on muutettu Suomessa 2000-luvulla kolmesti, vuosina 2004, 2011 ja 2014. Suomalaista osinkoveromallia on kritisoitu laajasti erilaisissa valtiovarainministeriön asettamissa työryhmissä (VM 2002; 2010). Myös monet taloustieteilijät ja verotutkijat ovat arvostelleet osinkoveromallia (Harju ym. 2017, 80; Hyttinen 2019; Kalin ym. 2019, 50–58).

## VEROLOBBAUS, POLITIIKKAVERKOSTOT JA POLITIIKAN ALASYSTEEMIT

Tarkastelemme tässä alaluvussa kahta lobbaustutkimuksen tutkimushaaraa. Ensimmäinen näistä tutkimusperinteistä ammentaa uusklassisesta taloustieteestä vaikutteita saaneesta sosiologian vaihdantateoriasta, joka kehittyi 1960-luvulla kuvaamaan lobbausta resurssien vaihdantana (Berkhout 2013). Taloustieteelliset vaikutteet liittyivät sekä ymmärrykseen yhteiskunnan luonteesta että ensisijaisena pidettyihin (kvantitatiivisiin) metodeihin. Tämän päivän tutkimuksessa nämä laajemmat teoreettiset vaikutteet näkyvät vaihtelevasti, sillä suuri osa tutkimuksesta julkaistaan artikkelimuodossa empiirisinä tapaustutkimuksina. Toisena lähestymistapana esittelemme kaksi laadullisesta politiikan ja hallinnon tutkimuksesta noussutta kehikkoa, jotka ohjaavat huomion hermeneuttisempiin tutkimusasetelmiin.

Vaihdantateoriaan nojaavassa lobbaustutkimuksessa lobbausta on kuvattu kaupankäyntinä, jossa poliitikot tai virkamiehet saavat taloudellisia etuja tai muita resursseja vastineeksi lobbajalle edullisesta sääntelystä (Klüver 2013). Lobbaus esitetään vaihdantana, jossa keskeistä roolia näyttelevät huonosti suomeksi kääntyvät ”access-hyödykkeet” (Bouwen 2004). Esimerkiksi poliitikko voi saada vaalikampanjatukea tai lupauksen poliittisen uran jälkeisestä työpaikasta (Levine ja Forrence 1990). Saatu vastine voi olla myös julkista tukea poliitikon tavoittelemalle sääntelylle. Tähän teoreettiseen pohjaan nojaten on esimerkiksi analysoitu eroja eri eturyhmien resursseissa sekä heidän pääsyssään päätöksentekijöiden puheille (Hanegraaff ja Poletti 2021). Lobbaus on nähty myönteisenä, jos se tuottaa päättäjille tietoa sääntelyn vaikutuksista sen kohteina oleviin ihmisiin tai yrityksiin (Esterling 2009; Hall ja Deardorff 2006).

Tällaisessa lobbaustutkimuksessa on painotettu eroja yhteiskunnallisten ryhmittymien taloudellisissa resursseissa niiden edistäessä itselleen edullisen sääntelyn toteutumista lainsäädäntöprosesseissa (Godwin ym. 2013). Usein taloudellisesti vahvat tahot saavat ajettua omia taloudellisia etujaan lainsäädäntöprosessiin (Bouwen 2004). Tällaisen lobbaustutkimuksen ongelmana on sen ajoittain epäuskottava ihmiskuva, joka suhtautuu ihmisiin itsekkäänä voitontavoittelijoina (Bix 2019). Tutkimushaara ei aina riittävästi huomioi altruistista toimintaa tai laajempia yhtiöiden rakenteelliseen valtaan liittyviä kysymyksiä. Se ei myöskään aina anna riittävää painoarvoa ideologioille, arvoille ja vaikutusvaltaisten tahojen rakenteelliselle vallalle päätöksenteossa (esim. Babic ym. 2022).

Edellä kuvattu lobbaustutkimuksen haara on myös kehittänyt tutkimusta niin sanotusta *sääntelykaappauksesta* (Stigler 1971; Carpenter ja Moss 2013). Käsite yleistyi jo Yhdysvaltojen 1900-luvun vaihteen rosvoparonien aikakautena, ja esimerkiksi presidentti Woodrow Wilson hyödynsi sitä puheissaan (Posner 2013, 49). Erityisen merkittävään rooliin lobbaustutkimuksessa sääntelykaappaus nousi kuitenkin rationaalisen valinnan teorian ja peliteorian nousun kautta (peliteoriasta ks. Schirmacher 2015). Tähän liittyen taloustieteen Chicagon koulukunnan (ks. Van Horn ym. 2011) avaintutkijoihin kuuluneen Joseph Stiglerin (1971) panos oli erityisen merkittävä.

Sääntelykaappaus viittaa tilanteeseen, jossa sääntelyn kohteina olevilla yrityksillä tai teollisuuden aloilla on tosiasiallisesti suuri valta sääntelyn sisältöön niiden merkittävien lobbausresurssien vuoksi. Taloustieteen Chicagon koulukunnan tutkimusfokusta ja 1970-luvun Yhdysvaltojen yhteiskuntapoliittisia keskusteluja seuraillen Stigler keskittyi tutkimuksessaan paljon monopolilainsäädännön kaltaisiin kysymyksiin esimerkiksi verotuksen sijaan. Usein sääntelykaappauksen tutkimus pelkistettiin laskennallisiin kaavoihin, jotka vaativat merkittäviä yksinkertaistuksia yhteiskunnan ja politiikan toiminnasta. Sääntelykaappausten tutkiminen vaatii nähdäksemme nyansoidumpaa otetta. Kuten Daniel Carpenter ja David A. Moss (2013, 10–11) toteavat:

Tarvitaan sääntelykaappaustutkimuksen uusi aalto, jotta voisimme ymmärtää paremmin, miltä erityisten etujen vaikutusvalta käytännössä näyttää, mitä mekanismeja on jo olemassa tällaisen vaikutusvallan rajoittamiseksi ja missä olosuhteissa nämä ennaltaehkäisevät toimenpiteet toimivat hyvin tai huonosti.

Kehitämme tällaista lähestymistapaa eteenpäin tapaustutkimuksemme kautta. Sen käsittelyä varten on hyödyllistä erottaa heikko ja vahva sääntelykaappaus (emt., 11–12). Vahvassa kaappauksessa sääntely on siinä määrin yleisen edun vastaista, että kyseessä olevasta sääntelystä olisi parempi luopua kokonaan. Heikosta kaappauksesta on taas kyse, kun sääntelykaappauksen seurauksena yleinen etu kärsii, mutta sääntely silti jossain määrin edustaa myös yleistä etua lobbausta harjoittavan intressitahon tai yrityksen edun lisäksi.

Yleinen etu rinnastetaan sääntelykaappausta koskevassa kirjallisuudessa tyypillisesti äänestäjien enemmistön tahtoon (emt., 15). Vaihtoehtoisesti käsite ymmärretään hyvinvointitaloustieteen termin, jolloin se tarkoittaa koko yhteiskunnan hyvinvoinnin maksimoimista (emt.). Äänestäjien enemmistön tahdon täsmällinen määrittely on kuitenkin usein mahdollonta. Esimerkiksi gallup-tutkimuksissa kysymyksenasettelulla voidaan merkittävästi vaikuttaa siihen, mitkä ulottuvuudet vastauksissa korostuvat (Hammersley ja Gomm 1997). Keskeistä sääntelykaappauksen tutkimuksessa onkin se, miten vaikutusvaltaiset eturyhmät onnistuvat muovaamaan mahdollisten politiikkavaihtoehtojen kokonaisuutta, niistä tehtyjä tulkintoja, sekä päätöksentekijöiden valintoja realistiseksi koettujen vaihtoehtojen välillä (vrt. Lukes 1974).

Tällaisten sääntelykaappauksen työkalujen ja mekanismien kartoittamiseksi on hyödyllistä ammentaa hallinnon ja politiikan tutkimuksen hermeneuttisemmista suuntauksista tilanteessa, jossa lobbauksen ilmiökenttä on laajentunut merkittävästi vuosikymmenten aikana. Kentän laajentuminen on heijastellut myös lobbauksen käsitteen kehitystä. 1960-luvulla se miellettiin

kabinettilobbaamiseksi, kun taas sitä seuraavina vuosikymmeninä on alettu korostamaan lobbausta yhä laajemmin yhteiskunnalliseen keskusteluun vaikuttamisen reittien moninaisuutta (Jaatinen 1999).

Tähän lobbaustutkimuksen kasvuun on liittynyt alan ”käytännöllinen käänne” (Adler-Nissen 2016). Perinteisesti määrällisten menetelmien ja tutkimusasetelmien hallitsema tutkimuskenttä on laajentunut samalla, kun ymmärrys lobbauksen muotojen ja toimijakentän moninaisuudesta on kasvanut (esim. Tyllström ja Murray 2019). Suomessa alan tutkimuksessa on keskitytty esimerkiksi viime vuosina suhteellista merkitystään menettäneen korporatismiin tutkimukseen (Vesa ym. 2018; Blom 2018). Tällä tarkoitetaan työmarkkinajärjestöjen vaikutusta politiikkaprosesseihin ja sääntelyn sisältöön. Juho Vesa ja kumppanit (2018) ovat toivoneet lisää tutkimusta suomalaisen lobbauksen erityispiirteistä. Lobbausta onkin viime vuosina käsitelty myös liittyen esimerkiksi politiikan kentällä toimiviin viestintätoimistoihin ja niiden kasvavaan vaikutusvalttaan (Lounasmeri 2018; Ylönen ym. 2022).

Politiikan tutkimuksessa lainsäädännön sisällön kehitystä selitetään esimerkiksi *politiikan alasysteemien* (Baumgartner ym. 2009) ja *politiikkaverkostojen* kautta (Rhodes 1997; Beyers ja De Bruycker 2018; van Waarden 1992). Nämä käsitteet tarjoavat hyödyllisen lähtökohdan lobbauksen moninaistuvan kentän hahmottamiseen. Poliitiikan alasysteemeillä tarkoitetaan sääntelyalueella vaikuttavaa toimijoiden kokonaisuutta. Alasysteemit voivat koostua niin sääntelyyn vaikuttamaan pyrkivistä julkisyhteisistä kuin yksityisistä yrityksistäkin (Sabatier ja Weible 2007). Alasysteemeihin voivat kuulua poliitikkojen ja lainsäädäntöä valmistelevien virkamiesten lisäksi esimerkiksi yksityiset yritykset ja niitä edustavat etujärjestöt. Toimijan institutionaalisen aseman sijaan keskeisiä ovat toimijoiden muodostamat strategiset liittoumat eli kannatuskoalitiot (*advocacy coalition*). Niitä pitävät koossa samankaltaiset intressit ja perusarvot, joiden pohjalta koalition jäsenet pyrkivät vaikuttamaan politiikkaan. Toimijat koordinoivat jossain määrin toimintaansa pidemmällä aikavälillä saavuttaakseen yhteisen tavoitteensa. Paul A. Sabatierin ja kumppanien kehittämässä lähestymistavassa olennaista on hahmottaa politiikan muutosta keskenään kilpailevien kannatuskoalitioiden toiminnan lopputuloksena, sen sijaan että keskityttäisiin kaikkiin tiettyssä alasysteemissä toimiviin instituutioihin ja yksilöihin. (Sabatier 1998).

Politiikkaverkostojen tutkimus kasvoi 1990-luvulla tilanteessa, jossa perinteiset korporatistiset mallit eivät enää kuvanneet riittäväällä tarkkuudella politiikan todellisuutta. Tällä käsitteellä viitataan verkostoihin, joissa toimivia poliitikkoja, virkahenkilöitä ja etujärjestöjen edustajia sitovat yhteen riippuvuussuhteet. Virkahenkilöt tarvitsevat legitimitettä, tukijoita ja tietoa toimintansa tueksi, sekä tukea päätösten toimeenpanossa. Eturyhmien vaikutusvalta riippuu näkyvyydestä ja pääsystä vaikuttamaan politiikkanteon prosesseihin. Poliitikot ovat yhtäältä vaikuttamisen kohteena, toisaalta riippuvaisia verkoston muiden osapuolien osaamisesta. Verkostoja voidaan erotella toisistaan esimerkiksi niiden sisältämien toimijoiden määrän, tarkoituksen, rakenteen, järjestäytymisen asteen, toiminnan sääntöjen sekä valtasuhteiden perusteella. Lisäksi voidaan tehdä erotteluja avoimen asiaverkoston, hieman suljetumman politiikkayhteisön, sekä suljetun ”rautakolmion” välillä (van Waarden 1992; Ruostetsaari 1992, 182–221).

Verosääntelyn ja siihen vaikuttavien toimijoiden voidaan katsoa muodostavan yhden politiikan alasysteemin, jonka sisällä muodostuu kilpailevia kannatuskoalitioita ja verkostoja. Alasysteemiin kuuluvat poliittiset puolueet, valtiovarainministeriön keskeiset virkamiehet ja vero-



lainsäädännön toimeenpanosta vastaava verohallinto. Lisäksi mukana on edunvalvontajärjestöjä, kuten Elinkeinoelämän keskusliitto, Keskuskauppakamari, Suomen Yrittäjät, Perheyritysten liitto, Veronmaksajien keskusliitto ja kansalaisjärjestö Finnwatch (Niskakangas 2011; Blom 2018; Finér 2022). Osa politiikan alasysteemien toimijoista ajaa tietty yhteiskuntapoliittinen näkemys. Toisia motivoi lisäksi pyrkimys edistää jäseniensä taloudellisten etujen mukaisen sääntelyn toteutumista (Levine ja Forrence 1990). Alasysteemeillä on voimaa, sillä politiikkaprosesseihin vaikuttaminen vaatii erikoistumisesta kumpuavaa teknistä tietoa ja verkostoitumista (Sabatier 1998). Verosääntelyn tekninen pohja koostuu etenkin oikeustieteellisestä ja taloustieteellisestä tiedosta. Matti Ylönen ja kumppanit (2020) ovat kuvanneet, kuinka taloustieteellisen tiedon merkitys on kasvanut suomalaisessa veropolitiikassa 2000-luvulla oikeustieteilijöiden vaikutusvallan vähentyessä.

Tässä tutkimuksessa käsitellään osinkoverotusta koskevaa lobbausta laajemman veropolitiikan alasysteemin yhteydessä. Tutkimuksessa arvioidaan veropolitiikan eturyhmävaikuttamista kriittisen lobbaustutkimuksen teoriakehyksestä käsin. Tarkastelu keskittyy elinkeinoelämän ja sen intressejä ajavien eturyhmien toimintaan (Elinkeinoelämän keskusliitto, Keskuskauppakamari, Suomen Yrittäjät, Perheyritysten liitto ja Veronmaksajien keskusliitto).

## AINEISTO JA MENETELMÄT

Lobbaus ja verolainsäädäntö muodostavat eräänlaisen ”mustan laatikon”, jota on vaikea tutkia yksinomaan kirjallisten lähteiden avulla. Lobbausta tiedetään esiintyvän, mutta sen muoto ja vaikutukset pakenevat katsetta. Tapaustutkimukset ovat hedelmällinen lähestymistapa lobbaukseen ja verolainsäädäntöön liittyvien politiikkaverkostojen ja politiikan alasysteemien tutkimiseen, mahdollistaen näiden teorioiden testaamisen käytännössä. Tapaustutkimuksemme on *kriittinen tapaustutkimus*. Sen avulla voidaan testata vakiintunutta teoriaa samalla, kun tutkittavasta teemasta saadaan uutta tietoa (Yin 2009, 40–41).

Tutkimushaastattelut voivat tarjota merkittäviä näkökulmia lobbaukseen, ja tämä tutkimus perustuu 23 suomalaisen yhteisöveropolitiikan kehitystä seuranneen veroasiantuntijan puolistrukturoituun haastatteluun. Haastateltaviksi on valittu suomalaisen yhteisöveropolitiikan keskeisiä vaikuttajia. Haastateltavien joukossa on tutkijoita, virkamiehiä, eduskuntapuolueiden poliittisia avustajia ja yksityisen puolen veroasiantuntijoita. Haastatteluista 21 tehtiin vuonna 2019 ja kaksi keväällä 2021. Haastatteluaineistoa kertyi 303 sivua. Haastatteluaineistoa analysoidaan temaattisen sisällönanalyysin keinoin. Siinä aineistosta tunnistetaan aluksi aineistoa ohjaavat perusajatukset, joiden avulla lähdetään hahmottamaan teemaan liittyvää kokonaisuutta (Tuomi ja Sarajärvi 2018).

Haastatteluilla selvitimme, minkälainen tutkimustieto on ohjannut kotimaista yhteisöveropolitiikkaa. Haastatteluissa keskityimme erityisesti lainvalmistelussa käytettyjen asiantuntijaryhmien työn merkitykseen veropolitiikassa. Haastateltavat ovat toimineet erilaisissa institutionaalisissa asemissa, ja räätälöimme kysymyksiä haastateltavan taustan mukaan. Yleisempien yhteisö- ja osinkoveropolitiikan teemojen lisäksi käsitelimme haastatteluissa lobbauksen merkitystä yritysten verosääntelyssä. Näiltä osin luotasimme, mitkä tahot ovat vaikuttaneet osinkoverosääntelyn sisältöön erityisesti ajanjaksolla 2003–2014. Osa haastateltavista nosti

osinkoveroihin liittyvän lobbauksen oma-aloitteisesti esiin yleisempiin yhteisöveropolitiikan tutkimusteemoihin liittyen, osalta haastateltavista kysyimme nimenomaisesti lobbauksesta. Kaksi keväällä 2021 tehtyä haastattelua käsittelivät yksinomaan lobbausta. Haastatteluista osa on haastateltavan pyynnöstä anonymisoitu. Haastateltavat ja heidän institutionaaliset asemansa listataan artikkelin lopussa (LIITE 1).

Haastateltavat edustavat kattavasti suomalaisia veroasiantuntijoita. Haastatteluja tulkittaessa on kuitenkin otettava huomioon, että verotuksessa asiantuntijuuden ja -osaisuuden raja voi olla varsin hämärä. Osinkoveropolitiikan ja siihen liittyvän elinkeinoelämän eturyhmävaikuttamisen laajemman kuvan saamiseksi haastatteluaineistoa on täydennetty lainvalmistelua varten nimitettyjen asiantuntijatyöryhmien raporteilla (VM 1985; 2002; 2010). Täydensimme kuvaa osinkoveropolitiikasta ja siihen liittyvästä lobbauksesta myös relevanteilla media-aineistoilla.

## SUOMALAINEN YHTEISÖ- JA OSINKOVEROTUS 1980- JA 1990-LUVUILLA

Tässä luvussa luodaan katsaus suomalaiseen yhteisöveropolitiikkaan 1980-luvulta lähtien. Näin voidaan ymmärtää, miten 2010-luvulla luotuun osinkoverojärjestelmään päädyttiin. Osinkoverojärjestelmä muodostuu yhtiön maksamasta verosta (yhteisövero) sekä osingonsaajien maksamasta verosta (osinkovero). Suomalaiselle yhteisöverotukselle oli 1980-luvulla leimallista verokantojen korkeus ja veropohjan aukollisuus. Suomessa oli 1980-luvun alussa noin 60 prosentin yhteisöverokanta, jota laskettiin 50 prosenttiin vuonna 1986. Yritykset hyötyivät kuitenkin lukuisista verosuunnittelukeinoista, joilla ne alensivat huomattavasti tosiasiallista yhteisöveroaan. Suurimmat suomalaiset pörssiyritykset onnistuivat usein välttämään yhteisöverot kokonaan. Esimerkiksi vuonna 1985 maksoi 32 suurimmasta pörssinoteeratusta teollisuusyrityksestä yhteisöveroa vain 13 yhtiötä (VM 1985, 16).

Näistä piirteistä huolimatta ajan poliittinen ilmapiiri tuki korkeaa yhteisöverokantaa (Niskakangas 2019). Kuten haastateltavamme toteaa, veropolitiikka kytkeytyi tuolloin läheisesti laajempaan teollistumiseen tähdänneeseen yleiseen talouspolitiikan strategiaan. Verojärjestelmää rakennettiin niin, että talouden rahavirtoja saatiin kanavoitua mahdollisimman tehokkaasti investointeihin (Haastattelu 2019g). Osinkoa saavilla luonnollisilla henkilöillä oli tuolloin mahdollista saada osinkotulosta verohuojennuksia. Osinkotuloja verotettiin yhdessä ansiotulojen kanssa progressiivisen veroasteikon mukaan. Verotutkimuksessa keskusteltiinkin 1980-luvulla siitä, miten Suomessa saataisiin toteutumaan edes yhdenkertainen osinkotulon verotus, vaikka muodollisesti samaan aikaan oli voimassa kaksinkertainen osinkotulon veromalli (Myrsky 1988; Andersson 1994).

Suomessa toimeenpantiin vuonna 1989 verouudistus, jonka yhtenä tavoitteena oli tukkia verolainsäädännön aukkoja ja vähentää yritysten kannustimia verosuunnitteluun. Samalla alennettiin yhteisöveron tasoa. Uutta veromallia kutsuttiin yhteisöveron hyvitysjärjestelmäksi. Siinä yhtiön liiketuloksestaan maksama vero huomioitiin osakkaalle maksetun osingon verotuksessa. Sekä ansiotulojen että pääomatulojen verotus oli edelleen pääsääntöisesti progressiivista. Suurituloisen osingonsaaja joutui järjestelmässä periaatteessa maksamaan reilusti lisäveroa yhteisön maksaman yhtiöveron lisäksi. (Niskakangas 2017.)



Osinkoverotus muuttui dramaattisesti Esko Ahon johtaman lama-ajan hallituksen vuoden 1993 verouudistuksessa, joka eriytti ansiotulojen ja pääomatulojen verotuksen. Pääomatuloverotuksen progressio poistettiin. Uudistus yhdenmukaisti myös yhteisöverotuksen ja pääomatulon verotusta asettamalla molemmat verokannat 25 prosenttiin. Vuosien 1989 ja 1993 verouudistukset johtivat yhdessä osakeyhtiöistä nostettavien osinkojen huomattavan edulliseen verotukseen varakkaille osingonsaajille. Verouudistuksen jälkeen yhteisövero ja osingosta maksettava pääomatulovero olivat samansuuruisia. Suurituloiset osingonsaajat eivät joutuneet enää maksamaan osinkoveroa, koska yhtiö oli jo maksanut samansuuruisen yhteisöveron. Vuoden 1993 uudistusta suunnittelemassa olleen haastateltavamme mukaan kummassakaan verouudistuksessa ei alun perin ajateltu, että osingoista tulisi näin ollen verovapaita, vaikka se olikin näiden kahden verouudistuksen lopputulos (Niskakangas 2019).

### ***Vuoden 2004 osinkoverouudistus ja Arvelan verotyöryhmä***

Veropoliittinen toimintaympäristö muuttui merkittävästi Suomen liittyttyä Euroopan yhteisöön vuonna 1995. SDP:n Paavo Lipposen johtama laajapohjainen hallitus (1999–2003) oli vallassa, kun valtiovarainministeriö asetti 2001 työryhmän kartoittamaan suomalaisen verojärjestelmän uudistamistarpeita sekä kansainvälisen verokilpailun että EU:n kehityksen valossa. Päämääränä oli verojärjestelmän kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaaminen ottaen samalla huomioon verojärjestelmän yleinen hyväksyttävyyttä (VM 2002, 9). Lasse Arvelan johtamassa työryhmässä oli mukana virkamiehiä, vero-oikeustieteilijöitä, taloustieteilijöitä ja elinkeinoelämän etujärjestön edustaja. Työryhmältä haluttiin konkreettisia ehdotuksia veropoliittiseen päätöksentekoon.

Arvelan työryhmän selvitys oli varsin kriittinen silloista osinkoverojärjestelmää kohtaan, koska se johti poikkeuksellisen matalaan verotasoon. Suomalainen malli, jossa yhtiön voitostaan maksama vero hyvitetiin täydellisesti osingonsaajan verotuksessa, oli kansainvälisesti harvinaisen. EU-maista sitä käytti Suomen lisäksi vain Kreikka. Osinkovero määräytyi monimutkaisen laskentamallin perusteella, jossa osinkoveron määrään vaikuttivat yrityksen nettovarallisuus, maksettavan osingon suuruus ja se, oliko yhtiö pörssissä vai ei. Valtiovarainministeriön työryhmämuistio totesi: ”Kun kyseessä on pääomatulona verotettava osinko, eli pörssiyhtiöstä saatu osinko tai pääomatulona verotettava listaamattoman yhtiön jakama osinko, osinkotulon kokonaisverokohtelu on Suomessa EU-maiden alhaisinta” (VM 2002, 79).

Listaaamattoman yhtiön jakaman osingon kokonaisverokohtelun taso riippui osakeyhtiön nettovarallisuuden määrästä ja osingonsaajan marginaaliveroasteesta. Kuitenkin työryhmän mukaan listaamattomienkin yhtiöiden tuloista maksettiin vain harvoin korkeaa marginaaliveroa, koska yrittäjät saattoivat osingonjaon mitoitus- ja nettovarallisuutta säätelemällä saavuttaa optimaalisen osinkoveron tason. Työryhmä piti listaamattomien yritysten osinkoverotusta oikeudenmukaisuusongelmana, koska monissa tilanteissa osinkotulo on taloudelliselta luonteeltaan hyvin lähellä palkkatuloa, mutta näitä tulolajeja verotettiin varsin eri asteisesti. Esimerkiksi osakeyhtiömuodossa toimiva yrittäjä saattoi usein valita sen välillä jakaako hän voittovarant itselleen osinkona vai nostaako ne palkkana (VM 2002, 39.)

Työryhmässä neuvoteltiin, tulisiko sen ehdottaa siirtymistä kaksinkertaiseen osinkoverotukseen Ruotsia mukaillen vai Saksan tyyliin osittain verovapaaseen osinkomalliin (Niskakangas 2019). Työryhmä päätyi esittämään osinkoverotusmallia, jossa siirryttäisiin osakeyhtiön jaetun voiton kahdenkertaiseen verotukseen perustuvaan osinkoverojärjestelmään. Tämä oli

osa laajempaa yhteisöverotusta koskevaa muutosehdotusta: työryhmä ehdotti myös varallisuusverosta luopumista ja yhteisöverokannan ja pääomatulojen 25 prosentin verokannan alentamista prosenttiyksiköllä (VM 2002).

Verotyöryhmän raportti julkaistiin marraskuussa 2002, noin puoli vuotta ennen eduskuntavaaleja. Raportin osinkoverotusta koskevat ehdotukset saivat puolueilta kielteisen vastaanoton. Verotyöryhmän jäsenenä toimineen haastateltavamme mukaan tälle merkittävä syy oli Suomen Yrittäjien lobbausvoima (Niskakangas 2019). Heti raportin julkaisemisen jälkeen kokoomuksen puheenjohtaja Ville Itälä ilmoitti, että kokoomus ei tule lähtemään mukaan sellaiseen hallitukseen, joka alkaa verottaa osinkoja (HS 2002). Seuraavan vuoden helmikuussa STT uutisoi keskustan, kokoomuksen ja SDP:n puheenjohtajien luvanneen lopullisesti haudata Arvelan työryhmän osinkoveromallin (STT 2003). Puoluejohtajien julkinen irtautuminen osinkoveromallista tapahtui Suomen Yrittäjien järjestämässä veropaneelissa, joka edelsi saman vuoden eduskuntavaaleja. Tämän irtioton tapahtuminen lobbausjärjestön järjestämässä julkisessa keskustelutilaisuudessa symboloi etujärjestön lobbausvoimaa, sillä etujärjestö laatii koreografian järjestämäänsä paneelikeskusteluun. Yrittäjien kättilöimä irtautuminen mallista voidaankin katsoa onnistuneeksi operaatioksi tyrmätä asiantuntiatyöhön perustunut Arvelan työryhmän osinkoveroesitys.

Vaikka Arvelan työryhmän osinkoveromalli joutui poliitikkojen epäsuosioon, paineet muuttaa osinkoverosääntelyä kasvoivat, koska veroasiantuntijat alkoivat pitää vanhaa osinkoveromallia enenevässä määrin EU-oikeuden vastaisena (Niskakangas 2019; Haastattelu 2019a). EU-tuomioistuimien antoikin lopulta vuonna 2004 päätöksen, joka vahvisti tämän näkemyksen (Helminen 2014, 326). Yleisellä tasolla kotimaisen lainsäädännön yhteensopivuus EU-oikeudellisen sääntelyn kanssa on tosin usein tulkinnanvaraista, ja se voi toimia yhtenä poliittisena argumenttina muiden joukossa (Haastattelu 2021a).

Kotimainen lobbaustutkimus (Jaatinen 2003; Finér 2022; Ylönen ym. 2020) on esittänyt lobbauskeskustuksen olevan tehokkainta politiikkaprosessin alkuvaiheessa – näin kävi nytkin. Matti Vanhasen hallitusta oltiin muodostamassa 2003. Keskustan kansanedustaja Olavi Ala-Nissilä johti hallitusneuvotteluissa verotyöryhmää. Veropoliitiikan kentän lobbausjärjestöistä erityisesti pienempiä ja keskisuuria yrittäjiä edustava Suomen Yrittäjät oli ollut aktiivinen osinkoveroasiassa keskustan suuntaan (Niskakangas 2019; Haastattelu 2019a). Suomen Yrittäjät vaativat, että aieman EU-oikeuden vastaisen mallin korvaava uusi veroratkaisu olisi osinkoverotuksen osalta yhtä edullinen kuin vanha yhtiöveron hyvitysjärjestelmä. Keskusta hyväksyi tämän (Niskakangas 2019). Muiden elinkeinoelämää edustavien lobbausjärjestöjen mielenkiinto listaamattomien yhtiöiden osinkoverotussääntelyä kohtaan oli laimeampaa, koska ne keskittyivät edistämään yhteisöverokannan laskua. Veropoliitiikassa perinteisesti vaikutusvaltaiset Keskuskauppakamari sekä Elinkeinoelämän keskusliitto eivät keskittyneet listaamattomien yritysten osinkoverovapauteen. Elinkeinoelämän keskusliiton lobbauspyrkimykset kohdistuivat osinkoverotuksen sijasta yhteisöveron laskuun (Haastattelu 2019a).

Keskustan veropoliittisessa toiminnassa mukana ollut Heikki Niskakangas suunnitteli Suomen Yrittäjien esittämien reunaehtojen puitteissa osinkoveromallin, jossa listaamattomista osakeyhtiöistä voi nostaa 100 000 euroa osinkoa vuodessa verovapaasti. Ennen hallitusneuvotteluihin lähtöä keskustan delegaatio pyysi haastattelemamme Niskakangasta mukaan uudesta veromallista hyväksyntää Keskuskauppakamarilta ja Suomen Yrittäjiltä. Molemmat

hyväksyivät mallin. (Niskakangas 2019.) Hallitusneuvotteluissa verovapaan osingon määrää laskettiin kuitenkin keskustan ehdottamasta määrästä 90 000 euroon. Useat haastateltavamme korostavat vero-oikeustieteilijöiden vaikutusta Suomen veropolitikkaan 1980- ja 1990-luvuilla (Pekkanen 2019; Haastattelu 2021b). Vuoden 2003 osinkoveromallin suunnitteluun osallistunut Niskakangas kuitenkin joutui edistämään omien veropoliittisten näkemystensä vastaista osinkoveropolitiikkaa, sillä hän on myöhemmin profiloitunut yhtenä tuolloin luodun mallin keskeisenä kriitikkona.<sup>3</sup>

Matti Vanhasen vuoden 2003 hallitusohjelmaan ei sisällytetty yksityiskohtaisia päätöksiä osinkoveromallin muutoksesta. Sen sijaan kirjattiin yleisluontoisesti, että osingot saatetaan osittain kahdenkertaisen verotuksen piiriin pk-yritysten ja niiden maksamien osinkojen verotusta kuitenkin kiristämättä, minkä lisäksi luovutaan yhtiöveron hyvitysjärjestelmästä (VNK 2003, 11–12). Myös yhteisöverokannan alentamisesta sovittiin hallitusohjelmassa. Näiden veromuutosten tarkemmista yksityiskohdista kirjattiin päätettävän samana vuonna tehtävän erillisselvityksen perusteella. Vuoden 2003 lopulla uutisoitiin Vanhasen hallituksen tehneen yksityiskohtaisia päätöksiä yhteisö- ja osinkoverotuksen muutoksista (HS 2003). Pörssiosakkeiden verovapaudesta luovuttiin siten, että pörssiyritysten osingot tulivat 70-prosenttisesti pääomaveron alaisiksi. Listaamattomien yritysten omistajille tuli sen sijaan osinkoihin maksimissaan 90 000 euron vuotuinen verovapaa osuus. Verovapaa osuus laskettiin, siten että se oli 9 prosenttia yrityksen nettovarallisuudesta. Näin ollen maksimisumman saaminen edellytti miljoonan euron varallisuutta yritykseltä.

Vuoden 2004 verouudistuksessa oli merkittävää se, että listaamattomien osinkojen uudesakin veromallissa säilyivät vanhan osinkoveromallin kritisoidut piirteet. Uusi malli suunniteltiin nimittäin ajatuksella, että sen täytyy olla yhtä edullinen osinkojen saajille kuin vanha malli (Niskakangas 2019). Lobbauksessa on esitetty, että olemassa olevan sääntelyn puolustaminen eturyhmävaikuttamisen keinoin on pääsääntöisesti helpompaa kuin sääntelyn muuttaminen (Klüver ym. 2015). Sääntelymuutokset vaativatkin enemmän resursseja ja tukijoita kuin vallitsevan sääntelyn ylläpitäminen (Baumgartner ym. 2009).

### ***Hetemäen verotyöryhmä***

Valtiovarainministeriö asetti 18.9.2008 työryhmän, jonka tehtäväksi tuli arvioida talouden toimintaympäristön aiheuttamia verojärjestelmän muutostarpeita. Työryhmän mukaan muutostarpeita aiheutui esimerkiksi väestön ikääntymisestä, talouden globalisoitumisesta, sekä osaimisen ja aineettoman pääoman kasvaneesta merkityksestä talouskasvun tekijöinä (VM 2010, 5). Työryhmä käsitteli laajasti yhteisö- ja osinkoverotuksen kysymyksiä (VM 2010, 23–27).

Raportissaan työryhmä kritisoi laajalti vuonna 2004 luotua listaamattomien yhtiöiden osinkoveromallia. Ensinnäkin työryhmän mukaan osinkoveromallilla oli kielteinen kannustinvaikutus yritysten investointeihin. Osinkoveromallissa osakeyhtiö tarvitsi miljoonan euron nettovarallisuuden, jotta siitä voitiin nostaa maksimaalisesti verovapaita osinkoja. Kun yhtiö tekee investointeja, vaikuttavat erityyppiset investoinnit eri tavoin yrityksen nettovarallisuuteen. Järjestelmä kannustaa yhtiöitä investoimaan kulumattomaan omaisuuteen, kuten arvopapereihin, pörssiosakkeisiin ja kiinteistövarallisuuteen. Yrityksillä on vähäisempi kannustin tehdä kuluvia laite- ja koneinvestointeja, koska ne poistuvat kirjanpidollisesti kartuttamasta yhtiön nettovarallisuutta sijoitusomaisuutta nopeammin. Osinkoveromalli ei myöskään kannusta yrityksiä

tuotekehitykseen, sillä taseeseen aktivoituja tuotekehityksen menoja ei lueta lainkaan yhtiön nettovarallisuuteen.

Hanketta varten haastattelemamme asiantuntija kuvaa työryhmän kireää tunnelmaa, kun Suomen Yrittäjät kävivät puhumassa oman osinkoveromallinsa puolesta. Työryhmän jäsenenä toiminut Niskakangas suhtautui erään haastateltavamme mukaan hyvin kriittisesti Suomen Yrittäjien argumentteihin. Yrittäjillä oli mukanaan veronkantotilaston pohjalta laskettu markkinointituote nimeltään ”yrittäjien tulot – ja verot”. Sen avulla järjestön edustaja argumentoi, että monet yrittäjät maksavat enemmän veroja kuin palkansaajat keskimäärin.<sup>4</sup>

Verotyöryhmä myös teetti empiirisiä selvityksiä osinkoverojärjestelmän luomien kannustimien vaikutuksista yritysten toimintaan. Selvityksissä saatiin näyttöä siitä, että listaamattomien yhtiöiden verotus on ohjannut yritysten osinko-, investointi- ja rahoituspäätöksiä. Yhden työryhmän teettämän selvityksen mukaan noin 40 prosenttia listaamattomista yhtiöistä jakoi juuri 9 prosenttia vastaavan tuoton verran osinkona vuotuisesti osakkailleen (VM 2010, 24).

Hetemäen työryhmä suositteli vuonna 2004 voimaan tulleesta osinkoveromallista luopumista ja siirtymistä osinkoverotuksessa niin sanottuun normaalituottomalliin. Työryhmän ehdotuksessa listaamattomien osakkeiden osinkojen verovapaasta osuudesta olisi pääosin luovuttu ja osingot olisivat olleet pääsääntöisesti veronalaista pääomatuloa. Listaamattomien yritysten osinkoverotuksen kiristämisen ohella työryhmä myös ehdotti yhteisöverokannan alentamista neljällä prosenttiyksiköllä 26 prosentista 22 prosentin suuruiseksi. Verotuksen kehittämistyöryhmä perusteli ehdotusta siirtää verotuksen painopistettä yhtiöiden verotuksesta kohti yhtiöiden omistajien verotusta, sekä verojärjestelmän kansainvälisellä kilpailukyvyllä.

### ***Osinkoverotukseen vaikuttaminen 2013–2014***

Kesäkuussa 2011 aloitti Jyrki Kataisen hallitus, johon kuuluivat kokoomus, SDP, RKP, vihreät, vasemmistoliitto ja KD. Hallitusneuvotteluissa tehtiin hallitusohjelmakirjaus osinkoverotuksen muuttamisesta ja yhteisöverokannan laskemisesta prosenttiyksiköllä 25 prosenttiin (VNK 2011). Näiden kirjausten perusteella hallitus kiristi listaamattomien yhtiöiden osinkoverotusta vuonna 2011 laskemalla verovapaan osingon enimmäismäärää 60 000 euroon. Samalla yhteisöverokantaa laskettiin 24,5 prosenttiin puolelatoista prosenttiyksiköllä. Hanketta varten haastateltu asiantuntija kuvaa vuoden 2004 verouudistuksen johtaneen siihen, että jokavuotisessa hallituksen budjetinteossa on matalampi kynnyks muuttaa osinkoverotusta säätelemällä verovapaan osingon euromääräistä suuruutta (Haastattelu 2019e).

Kataisen hallituksen verouudistukset jatkuivat vuonna 2013. Yhteisö- ja osinkoverotuksen muuttamisen valmistelu aloitettiin uudelleen valtiovarainministeriössä vuoden 2013 alkupuolella (Haastattelu 2019b). Ministeriössä valmisteltiin verouudistusta tekemällä osinkoveromalleja erilaisilla parametreilla, joita esiteltiin poliitikoille. Ministeriön valmistelemat osinkoveromallit perustuivat osittain Hetemäen verotyöryhmän suosituksiin. Malleista myös pyydettiin vaikutusarvioita valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT). Virkamiesvalmistelun mallit eivät kuitenkaan kelvanneet poliitikoille ja myöhemmin siirryttiinkin poliitistivetoiseen valmisteluun, jossa poliitikot lähettivät erilaisia osinkoveromalleja valtiovarainministeriöön arvioitavaksi. Virkahenkilöiden tehtävänä oli arvioida minkälaisia vaikutuksia osinkoveromalleilla olisi erilaisten veronmaksajaryhmien ja valtiontalouden kokonaisuuden kannalta. Virkahenkilöt saivat arvioitavakseen erilaisia osinkoveromalleja aina kehysriihen

saakka. Kuten haastattelemamme virkahenkilö toteaa, heidän valmistelemansa mallit ”eivät kelvanneet, ja siirryttiin poliittisen tai poliittisvetoiseen valmisteluun. Eli sieltä tuli esityksiä malleista, joita meidän haluttiin arvioitavan.” (Emt.)

### ***Kehysriihipäätös 21.3.2013***

Vuotuisessa kehysriihessään hallitus sopii valtiontalouden tulo- ja menokeyhystä, eli siitä mitä mihin valtio käyttää rahaa ja mistä rahat otetaan. Kehysriihi muodostaa erityisen, nopeatem-  
poisen politiikan teon areenan. Kehysriihien merkitys hallituksen päätöksen teossa on kasvanut 2010-luvun puolestavälistä alkaen. Haastateltaviemme mukaan kehysriihen merkitystä kasvatti-  
vat edellä kuvattujen hallituspohjaan liittyvien hankaluuksien lisäksi myös lobbareiden näkemys  
herkullisimmista vaikuttamisen paikoista. Yhden haastattelemamme virkahenkilön mukaan  
suora lobbaus näkyy ministeriötä enemmän poliittisissa puolueissa (Haastattelu 2019g). Toi-  
nen haastattelemamme virkahenkilö analysoi nyansoidummin, että ”lobbarit operoivat enem-  
män suoraan poliitikkojen suuntaan, ja poliitikot ovat enimmäkseen yhteydessä meidän vero-  
osaston päällikköön. Sitä kautta se tulee sitten alaspäin sinne rivitasolle” (Haastattelu 2019b).  
Ministeriöissä merkitystä onkin myös virkahenkilön asemalla, kuten kolmas haastateltavamme  
huomioi: ”Mä olin tietysti nuori valmisteleva virkamies, että ei minulle tullut semmosta tunnet-  
ta, et silloin olisi yritetty voimakkaasti vaikuttaa”<sup>5</sup>.

Hallitus teki lopulta osinko- ja yhteisöverotuksen uudistamista koskevan päätöksen 21.3.2013  
kehysriihessä. Kun aiemmassa mallissa oli 60 000 euron vuotuinen katto verovapaille osingoille,  
niin uudessa mallissa listaamattoman osakeyhtiön osinkoja olisi voinut nostaa ilman rajoituk-  
sia aina 7,5–8 prosentin verolla, kunhan osingon määrä ei ylitä kahdeksaa prosenttia yhtiön  
nettovarallisuudesta. Kehysriihen päätös merkitsi osinkoverotukseen huomattavaa kevennystä,  
josta hyötyisivät erityisesti kaikkein varakkaimmat osinkoveron maksajat. Samalla yhteisöveroa  
päätettiin laskea 20 prosenttiin, mutta pörssiosakkeiden osinkoverotusta kiristettiin.

Prosessia seuranneen poliittisen taustavaikuttajan mukaan listaamattomien osinkojen vero-  
tusta koskevassa päätöksessä kuului pyrkimys tukea eri tavoin eri kokoisia yrityksiä. Yhteisö-  
veron alennus hyödytti suuryrityksiä, kun taas listaamattomien yritysten osinkoverokevennys  
auttoi pienempiä yrityksiä (Haastattelu 2019c). Tällainen osinkoveroalennuksen kehystys syntyi  
lobbauksen seurauksena (emt.), mutta sille löytyi myös vahvaa poliittista tukea. Juuri kokoo-  
muksessa hallituksen veropäätös nähtiin ”kruununjalokivenä”, tavoitteiden täytenä toteutumise-  
nä (emt.).

Hallituksen kehysriihipäätöstä koskeneessa tiedotustilaisuudessa SDP:n valtiovarainminis-  
teri Jutta Urpilainen kuvaili, kuinka ”verovapaita osinkoja ei enää tässä maassa makseta” (Suti-  
nen 2013). Vaikka tämä teknisessä mielessä piti paikkansa, tosiasiallisesti listaamattomien yritysten  
osinkojen verotus keveni erityisesti varakkaiden osingonsaajien osalta entisestään. Kokoomus  
sai siis tahtonsa läpi. Kuten haastateltavamme toteaa, ”kokoomuksellehan se oli iso tavote – ja  
silloiselle valtionvarainministeri Urpilaiselle taas todella vaikea poliittinen prosessi” (Haastatte-  
lu 2019c).

Kehysriihen päätös herätti runsaasti julkista keskustelua. Helsingin Sanomissa osinkovero-  
päätöstä kuvattiin ”rikkaimpien lottovoitonä”, josta hyötyvät eniten ne suomalaiset, joilla on  
omistusta suurissa listaamattomissa yrityksissä (Silfverberg 2013a). Vero-oikeuden professorit  
Esko Linnakangas, Marjaana Helminen ja Heikki Niskakangas kritisoivat osinkoveropäätöstä



(HS 2013). Kritiikin kovuus oli ymmärrettävää: sen lisäksi että valmiiksi varakkaat pääomatu-  
lojen saajat hyötyivät merkittävästi, oli uudistus sen neuvottelijoillekin teknisesti hankala koko-  
naisuus. Neuvotteluihin osallistuneen haastateltavamme mukaan hallitusjohtajien ”sektetissä  
kaikki osapuolet eivät olleet ihan ymmärtäneet, mitä olivat päättämässä ja minkälaisia element-  
tejä, parametreja uudistukseen kuului” (Haastattelu 2019c).

Myös päätöksestä tiedottamista moitittiin. Hallitus tiedotti sen tekemän yhteisöveronalen-  
nuksen vähentävän verotuloja 960 miljoonaa, ja menojen leikkauksista ja verotuloista kertyvän  
600 miljoonaa. Näiden lukujen tueksi ei kuitenkaan esitetty tarkkoja vaikutusarvioita (Sutinen  
2013; Ylönen ym. 2020). Julkisessa keskustelussa hallituksen päätöstä kritisoitiin erityisesti va-  
semmistopuolueiden keskuudessa. Kritiikki kohdistui SDP:n Jutta Urpilaiseen. Sen polttopis-  
teessä oli kehysriihipäätöksen yhteisö- ja osinkoveropäätösten epäedullisuus puolueelle.

Pian kehysriihen jälkeen vasemmistoliiton puheenjohtaja Paavo Arhinmäki ilmoitti vastus-  
tavansa yhteistä päätöstä. Hallitus päättikin Arhinmäen aloitteesta lisätä kehyspäätökseensä va-  
rauman, jonka mukaan yritys- ja osinkoverotuksessa on tarvittaessa ryhdyttävä ”lisätoimiin”.  
Myöhemmin hallitus teki uuden osinkoverotusta koskevan päätöksen, jonka mukaan huokean  
verotuksen osingoille asetettiin 150 000 euron raja. Uudessakin osinkoveropäätöksessä valtio-  
varainministeriön virkamiesten näkemykset erosivat poliitikkojen säätämästä mallista. VM  
suositteli osinkojen veroasteen nostamista, mutta hallitus asetti kevyesti verotetuille osingoille  
euromääräisen katon (Silverberg 2013b).

Mediassa uutisoitiin myöhemmin laajasti poikkeuksellisiksi luonnehdittujen kehysriihineu-  
votteluiden kulkua. Helsingin Sanomissa kerrottiin hallituksen päätöksen perustuneen elinkei-  
noelämän etujärjestöjen lukuihin. HS:n mukaan VM ja VATT toimittivat hallitukselle luonnok-  
sia erilaisista osinkoveromalleista kehysriihen aatonaattona 19. maaliskuuta (Silverberg 2013b).  
Luonnoksissa ei ollut suurille perheyriyksille hyvin edullista osinkoveromallia.

HS:n lähteiden mukaan hallituksen kehysriihessä tekemän osinkoveropäätöksen pohjana  
käytetyt luvut tulivat päähallituspuolue kokoomuksen papereihin elinkeinoelämän taustajärjes-  
töiltä. Osinkoveropäätöstä hiottiin hallituspuolueiden puheenjohtajakuusikon voimin kehysrii-  
hen aattona, kun papereihin ilmaantui erään hallituslähteen mukaan ”muualla laskettuja lukuja”.  
HS:n haastatteleman virkamiehen mukaan ”yllättäen” hallituksen pöydälle ilmaantuneiden lu-  
kujen vaikutuksista ei ollut käytettävissä riittäviä laskelmia (Boxberg ym. 2013). Uusien lukujen  
ilmaantuminen hämmensi HS:n käyttämän lähteen mukaan valtiovarainministeriön virkamie-  
histöä, eikä se pystynyt arvioimaan niiden vaikutuksia (emt.). Usean haastattelemamme lähteen  
mukaan hallituksen kehysriihipäätöksessään 21.3.13 käyttämä osinkoveromalli tuli Suomen  
Yrittäjiltä (Niskakangas 2019, Haastattelu 2019d).

Mediassa esitettiin pian kehysriihipäätöksen jälkeen, että kaikki hallituspuolueiden ministe-  
rit eivät olisi ymmärtäneet tekemiensä osinkoveropäätösten vaikutuksia. Lainsäädäntöprosessis-  
sa mukana ollut haastateltavamme esitti kuitenkin, että valtiovarainministeri Urpilaisen lisäksi  
myös pääministeri Kataiselle oli yllätys, mitä valitut osinkoverotuksen parametrit käytännössä  
tarkoittavat (Haastattelu 2019d). On tavallista, että verolobbarit ovat yhteydessä ministereihin  
ja he esittävät näille omia ehdotuksiaan veromuutoksista ja näiden vaikutusarvioita. Haastatte-  
lemamme lähteen mukaan ministerien tulisi kuitenkin tarkistuttaa lobbareilta saamansa vaiku-  
tusarviot, ja hankkia niistä ulkopuolinen arvio ennen kuin lukuja käytetään verouudistuksessa.  
Kehysriihipäätöksessä näin ei kuitenkaan toimittu. (emt.)



Lobbauksen hyötyjä perustellaan sillä, että päätöksentekijät voivat paremmin toteuttaa tavoittelemansa politiikkaa. Toisaalta edellä kuvattu tapahtumaketju kuvasi asetelmaa, jossa poliitikot päätyvät edistämään edunvalvontajärjestölle edullista politiikkaa omien tavoitteidensa vastaisesti. Näin voi käydä tilanteissa, joissa poliitikoille toimitettu tieto on puolueellista (Klüver 2013).

## YHTEENVETO

Suomen osinkoveromallissa pörssiin listaamattomien yritysten jakamia osinkoja on verotettu eurooppalaisessa vertailussa poikkeuksellisen kevyesti. Asiantuntijat ovat eri yhteyksissä esittäneet mallin muuttamista (VM 2002; 2010; Harju ym. 2017, 80; Hyttinen 2019; Kalin ym. 2019, 50–58). Useiden haastattemiemme asiantuntijoiden mukaan kotimaisen osinkoveromallin muuttaminen on vaikeaa tai mahdotonta, koska mallia puolustavilla etujärjestöillä on ollut niin vahva omistajuus osinkosääntelyyn (Niskakangas 2019; Haastattelu 2019f; Haastattelu 2021a). Veropolitiikkaa eri rooleista tarkastelleen haastateltavamme mukaan:

[Osinkoverotuksesta] on tullut liikkuva palapeli, mikä on helppo ja otollinen myös politiikoinnille. Totta kai poliitikkojen pitääkin politikoida, mutta verojärjestelmän pysyvyyden ja ennustettavuuden kannalta ollaan tilanteessa, että joka vuosi voidaan katsoa puhtaalta pöydältä, et miten prosentit, euromäärät ja normaalituottoprosentit elävät, että pitäisikö sitä [normaalituottoprosenttia] vähän alentaa. (Haastattelu 2019e.)

Veropoliittisessa lobbauksessa tärkeimpiä kohteita ovat valtiovarainministeriön johtava virkamieskunta ja eduskuntapuolueet (Haastattelu 2021a). Osinkoverosääntelyssä puolueisiin kohdistuva lobbaus on kuitenkin ollut tärkeämmässä roolissa ja menestyksekkäämpää. Haastattemamme virkahenkilön mukaan ”poliitikoilla on erilaisia sidosryhmiä, joiden kanssa he keskustelevat asioista” sen sijaan, että ”he tukeutuisivat pelkästään omaan virkakuntaansa tehdessään päätöksiä” (Haastattelu 2019b). Osinkoverosääntelyssä yksi erittäin keskeinen sidosryhmä on ollut Suomen Yrittäjät. Osinkoveromalli suunniteltiin alun perin 2004 Suomen Yrittäjien määrittämien ehtojen puitteissa, minkä lisäksi etujärjestö oli merkittävässä roolissa osinkoveromallin uudenkin version valmistelussa 2013. Huomionarvoista on, että Suomen Yrittäjät on onnistunut vaikuttamaan osinkoverosääntelyyn kahden veropolitiikaltaan jossain määrin erilaisen profiilin omaavan valtapuolueen kautta, keskustan avulla 2005 ja kokoomuksen kautta 2013. Eräs haastateltavamme pohtiikin, että ”on hyväksyttävämpää poliittisesti kuunnella pienten yrittäjien edustajien ääniä, kun kukaan ei oikein voi tunnustaa kannattavansa suuryrityksiä” (Viherkenttä 2019).

Suomen Yrittäjien vaikutusvaltaa osinkoverotukseen voidaan ymmärtää pohtimalla sitä, mitä järjestö tarjoaa vastineeksi poliitikoille, niiden noudattaessa järjestön veropoliittisia tavoitteita. Kuten luvussa kaksi totesimme, lobbaus ymmärretään usein vaihdantana, jossa lobbaava taho saa poliitikoilta etujensa mukaista sääntelyä vastineena erilaisista resursseista (Binderkrantz ym. 2015). Lobbarit voivat antaa poliitikoille taloudellisia tai tiedollisia resursseja. Lisäksi lobbarit

voivat edesauttaa äänestäjien tuen löytymistä sääntelyhankkeelle (Klüver 2013). Näin ymmärrettynä lobbauksen mahdollisuuksia voi kasvattaa myös suomalaisen veropoliittisen tiedontuotannon ohuus.

Haastattelemamme virkahenkilön mukaan Suomessa veropoliitiikan tiedontuotannon pohja on monelta osin kapeampi, kun verrataan vaikka samankokoisiin Norjaan tai Tanskaan, puhumattakaan Ruotsista (Haastattelu 2019g). Keskustan veropoliittisessa päätöksenteossa mukana ollut Niskakangas selittää yrittäjien valtaa puolueeseen sillä, että keskustan kansanedustajien vaalikulujen maksajina on yrittäjiä (Niskakangas 2019). Lobbarijärjestön tuki poliitikoille voi selittyä myös sillä, että julkisuudessa tuetaan puolueen linjaa, kun se on lobbarien tavoitteiden mukainen (Baumgartner ym. 2009). Tämäkin voi osaltaan selittää etujärjestön menestystä vaikuttamisessa, sillä järjestö saa näkemyksiään usein esiin julkisessa keskustelussa. Toisekseen etujärjestön merkitystä voidaan ymmärtää poliittisella pelitilanteella. Kokoomus ja keskusta ovat kilpailleet pienyrittäjien äänistä, ja tämän vuoksi ne ovat tahtoneet noudattaa yrittäjäjärjestön toiveita osinkoverotuksessa (Niskakangas 2019).

Lobbauksen vaikutusta osinkoverosääntelyyn voidaan selittää myös poliittisten puolueiden kapealla vero-oikeudellisella osaamisella, joka tekee niistä alttiimpia erilaisten intressitahojen lobbaukselle. Sääntelyalueen kompleksisuus on yksi lobbauksen vaikutusmahdollisuuksia lisäävä tekijä (Klüver 2013). Osinkoverosääntely on muodostanut varsin monimutkaisen kokonaisuuden, jonka verovaikutusten hahmottaminen on hankalaa (Haastattelu 2019d). Haastattelemamme poliittisen avustajan mukaan puolueiden vero-osaaminen on ollut monesti varsin puutteellista, ja veroalan lobbarit vievät tämän vuoksi poliitikkoja ”kuin litran mittaa” (Haastattelu 2021a). Puutteellisen osaamisen vuoksi läpi voi mennä ”simpli slogani argumentaatio, joita yritetään syöttää poliittiselle kentälle sen perusteella, mikä saadaan kuulostamaan hyvältä” (Viherkenttä 2019). Osaamattomuus veroasioissa koskee niin poliitikkoja, kuin monesti puolueissa työskenteleviä avustajiakin. Osasyynä on verojuridisen koulutuksen puute (Haastattelu 2021a). Toisaalta puolueet myös oma-aloitteisesti haluavat kuulla erityisesti niitä lähellä olevien etujärjestöjen edustajien näkemyksiä siitä, minkälainen veropoliittikka olisi etujärjestöjen kannalta tavoiteltavaa (emt.).

Poliittisia puolueita altistaa veropoliitikassa lobbaukselle myös se, että niillä ei monesti ole kovinkaan selkeää veropoliittista linjaa monissa kysymyksissä (emt.). Puolueilla on varsin erilaisia veropoliittisen päätöksenteon kulttuureita, ja eri puolueiden osalta vaihtelee suuresti se, mikä taho tai toimija käyttää veropoliitikassa valtaa (Haastattelu 2019d; Haastattelu 2021a). Esimerkiksi Elinkeinoelämän keskusliitolla ja Keskuskauppakamarilla on ollut vahva merkitys kokoomuksen veropoliittisissa linjauksissa (Niskakangas 2019). Joissain puolueissa taas yksittäisillä verotukseen erikoistuneilla kansanedustajilla on ollut merkittävä rooli, kuten keskustassa Esko Kivirannalla ja Olavi Ala-Nissilällä. Vuodesta 2003 kansanedustajana toiminut verojurististaustainen Kiviranta mainitaan keskustan merkittävimpänä verovaikuttajana (Niskakangas 2019; Haastattelu 2021b). Muissakin puolueissa on ollut yksittäisiä verotukseen erikoistuneita kansanedustajia.

Osinkoverosääntelyä selittävänä tekijänä voidaan pitää myös julkista intressiä ajavien etujärjestöjen puutetta yhteisöveropoliitikassa. Vaikka tutkimamme ajanjaksona osinkoverosääntelyä on kritisoitu tutkijoiden ja journalistien toimesta, lobbarijärjestöjen osalta tilanne on ollut toisenlainen: juuri mikään etujärjestö ei lobbaa osinkoveron korotusten puolesta (Haastattelu 2021a; Haastattelu 2021b).

Verolainsäädäntö muodostaa säännöt verorasituksen jakautumisesta veronmaksajien kesken. Häviäjiä suomalaisessa osinkoverosäätelyssä ovat olleet veronmaksajat, jotka eivät voi nostaa edullisesti verotettuja osinkotuloja listaamattomista yrityksistä. Taloustieteessä on kutsuttu ”kollektiivisen toiminnan ongelmaksi” (Olson 1971) ilmiötä, jossa suuret ihmisryhmät eivät helposti järjestäydy puolustamaan etujaan, kun politiikan muutoksesta on saatavissa vain vähäinen hyöty yksilölle verrattuna järjestäytymisen kustannuksiin. Haastattelemamme poliittisen avustajan mukaan ”eihän kukaan edusta työttömiä tai eläkeläisiä tai niitä ryhmiä, jotka hyötyy verotuloista, korkeintaan tällaiset ihmisoikeuslähtöiset järjestöt, teoriassa myös AY-liike mutta aika vähän nekään” (Haastattelu 2021b). Toisaalta taas paljon resursseja omaavien pienen piirin intressijärjestöjen jäsenten on taloudellisesti rationaalista järjestäytyä ja lobata itselleen erityisetuja, koska vähäisemmällä taloudellisella panostuksella on mahdollista saada suurempi tuotto edullisen säätelyn muodossa.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tavoitteena oli arvioida, miten lobbaus on vaikuttanut Suomen osinkoverojärjestelmään vuosina 2003–2014. Lähtöoletuksena oli, että verolainsäädännön sisällön muotoutumisessa on olennaista verotusta koskevan politiikan alasyteemissä toimivien instituutioiden ja yksilöiden muodostamat strategiset liittoumat, eli kannatuskoalitiot. Keskeisen havaintomme mukaan osinkoverotuksessa vaikutusvaltaisimmin on ollut Suomen Yrittäjien ja keskustan sekä kokoomuksen muodostama kannatuskoalitio, joiden yhteistoiminnan tulosta on Suomessa käytetty osinkoveromalli.

Lobbauksen lopputulosten näkökulmasta kiinnostava kysymys on, oliko elinkeinoelämän etujärjestöjen panos *välttämätön ehto* rikkaita suosivan ja talouden kokonaisuuden kannalta kyseenalaisen veromallin hyväksymiseen ja sementointiin suomalaisen verojärjestelmän osaksi? Täysin yksiselitteistä vastausta kysymykseen ei voida antaa. On periaatteessa ajateltavissa, että kokoomus ja keskusta olisivat kehittäneet ja saaneet läpi vastaavan tavoitteen ilman lobbausjärjestön painostusta. Tämä olisi kuitenkin ollut sekä huomattavasti epätodennäköisempää ja poliittisesti hankalampaa. Tässä tilanteessa kyseiset puolueet olisivat joutuneet käytännössä asettumaan yksin laajalti jaettua asiantuntijamielipidettä vastaan, kun sidosryhmistä tuleva paine olisi jäänyt puuttumaan. On varsin mahdollista, että nämä puolueet eivät olisi ylipäänsä kehittäneet rikkaita tällä tavalla suosivaa mallia ilman etujärjestöiltä tullutta painetta.

Tutkimusaineistostamme muodostuvan kuvan mukaan hallitsevan *kannatuskoalition* sorvamaa osinkoveromallia on aktiivisimmin pyritty muuttamaan tiettyjen taloustieteilijöiden, tutkijoiden ja valtiovarainministeriön virkamiesten toimesta. Voidaankin tulkita, että hallitsevaa osinkoveromallia haastamaan on syntynyt kilpaileva kannatuskoalitio, joka ei kuitenkaan ole onnistunut saamaan osinkoveromallin muuttamiseksi riittävästi poliittisten puolueiden tukea asian edistämiseksi. Tämä epäonnistuminen korostaa Suomen Yrittäjien valtaa tiedontuottajana tässä kysymyksessä etenkin, kun 2010-luvulla tutkimusnäyttöön perustuvan päätöksenteon ideaali korostui suomalaisessa julkishallinnossa (Ylönen ym. 2020). Tämä ideaali ei onnistunut syrjäyttämään eturyhmälobbausta.

Keskeisen havaintomme mukaan elinkeinoelämän etujärjestöjen lobbauksella on ollut oleellinen merkitys listaamattomien yritysten osinkoverotusta koskevassa sääntelyssä. Vaikka veromallin ongelmat on tuotu laajasti esiin verotutkijoista koostuvien verotyöryhmien raporteissa (VM 2002; 2010), osinkoveromallin ongelmalliset piirteet ovat säilyneet läpi monien osinkoveromuutosten ja hallituspohjien. Osinkoveromallia on kritisoitu sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta ja liittyen sen kielteisiin kannusteisiin yritysten kasvulle. Nämä argumentit yhdistävät politiikan kenttää vasemmalta oikealle. Kansainvälisesti poikkeuksellisen osinkoveromallin pysyvyys onkin merkillepantavaa, kun ottaa huomioon, että se ei välttämättä vastaa minkään poliittisen puolueen julkilausuttuja veropoliittisia tavoitteita.

*Sääntelykaappauksella* tarkoitetaan tilannetta, jossa yksityinen intressitaho on saanut haltuunsa tietyn politiikkaongelmaa koskevan sääntelyn siinä määrin, että käytännössä tietyille eturyhmille hyötyä tuova sääntelyalue on epäpolitisoitunut. Kun *vahvassa sääntelykaappauksessa* on kyse siitä, että sääntelyn kohteena oleva toimiala on saanut muovata sääntelystä kokonaan omien etujensa mukaista, *heikossa kaappauksessa* yleinen etu kärsii säänneltävän toimialan etujen korostuessa, mikä johtuu yksityisten intressitahojen vaikuttamisesta. (Carpenter ja Moss 2013, 13.) Kotimaisessa osinkoverotuksessa voidaan ajatella vallitsevan heikko sääntelykaappaus, koska sääntelyn kohteena olevat listaamattomien osakeyhtiöiden omistajat ovat myötävaikuttaneet heille edullisen osinkoveromallin syntyyn ja huomattavaan ajalliseen pysyvyyteen. Tutkimuksen osinkoverotuksen sääntelykaappausta koskevat havainnot ovat samansuuntaisia kuin Finérillä (2022), jonka mukaan elinkeinoelämän etujärjestöt ovat onnistuneet heikentämään aggressiivista verosuunnittelua torjuvaa lainsäädäntöä yhteisöverotuksen kontekstissa.

Aiemmassa tutkimuksessa on ajoittain painotettu lobbauksen hyödyllisyyttä, kun poliittisen puoleen linja on lähellä jonkin edunvalvontajärjestön linjaa ja poliitikot aktiivisesti haluavat kuulla etujärjestöjä (Hall ja Deardorff 2006). Samanmielistenkin poliitikkojen lobbaus voi olla ongelmallista, koska se syrjäyttää muita potentiaalisia agendoja noiden puolueiden asialistalta. Suomalaisia listaamattomien yritysten osinkoverohuojennusta on puolustettu julkisessa keskustelussa sillä, että se tukee yrittäjyyttä (Konttinen 2019). Yrittäjyys on kuitenkin avoin ja epämääräinen käsite. On tulkinnanvaraista, miten yrittäjyys ymmärretään, millainen veropolitiikka tukee yrittäjyyttä ja ketä ovat ne yrittäjät, joita kulloinkin halutaan tukea. Listaamattomien yritysten osinkoverohuojennuksesta hyöttyy suhteellisen pieni määrä vauraimpia omistajayrittäjiä, kun taas monille vähäisen nettovarallisuuden omaaville yrityksille malli on vähemmän edullinen.

Verollobbauksen ongelmallisia puolia voitaisiin vähentää esimerkiksi varmistamalla, että veropoliittisia päätöksiä tekevillä poliittisilla päättäjillä on käytössään riittävästi riippumatonta vero-oikeudellista asiantuntemusta. Mikäli puolueilla on omaa vero-oikeudellista asiantuntemusta, ne eivät ole yhtä riippuvaisia erilaisten verollobbausta tekevien etujärjestöjen tuottamasta veropoliittisesta tiedosta. Toisaalta myös valtiovarainministeriön veroasioita käsittelevien virkamiesten riittävä resursointi voi auttaa osaltaan poliitikkoja tekemään monien erilaisten yhteiskunnallisten intressiryhmien etujen kannalta hyvin punnittuja päätöksiä.

Demokraattisen päätöksentekojärjestelmän kannalta lobbauksen ongelmalliset puolet tiivistyvät siihen, että taloudellisesti vahvoilla intressitahoilla on resurssiensa myötä paremmat mahdollisuudet saada äänensä kuuluviin päätöksenteossa verrattuna vähävaraisempiin yhteiskunnallisiin ryhmittymiin. Michael Levine ja Jennifer Forrence (1990) ovat esittäneet, että tutkijat voisivat tietyissä tilanteissa edistää julkista intressiä ja toimia tasapainottavana elementtinä elin-

keinoelämän lobbausvoimalle. Verotutkimuksessa tätä mahdollisuutta heikentää se, että merkittävä osa vero-oikeuteen erikoistuneista oikeustieteilijöistä työskentelee verokonsulttialalla tai asianajotoimistoissa, pää- tai sivutoimisesti. Koska verokonsultti- ja asianajoalan tavoitteena on puolustaa päämiehinä olevien yritysten ja yksilöiden etuja, on epätodennäköistä, että alalla työskentelevät tutkijat toisivat esiin verolakien ongelmakohtia, joista verokonsulttialan asiakas-kunta hyötyy taloudellisesti. (Raitasuo 2022.)

Tällaiset riippuvuus-suhteet voivat korostua erityisen paljon Suomen kaltaisissa pienissä maissa (Raitasuo ja Ylönen 2022). Kun kunkin alan tutkijoita on lähtökohtaisesti suurempia maita vähemmän, voivat yksittäisten professorien ja tutkijoiden tutkimusintressit määrittää merkittävästikin kansallisen tutkimusyhteisön suuntaa. Lisäksi hankerahoituksen painottuminen yliopistojen perusrahoituksen sijaan vaikuttaa tilanteeseen. Tämän seurauksena vaarana on haastateltavaamme lainaten, että ”sitä tutkitaan, mihin saa rahaa” (Pekkanen 2019). Akateemisen tutkimuksen riippumattomuuden ja moninaisuuden vahvistaminen veropolitiikan alalla olisi yksi tärkeä keino padota rahan merkityksen kasvua politiikan ohjaajana.

Eräs potentiaalinen vastavoima elinkeinoelämän etujärjestöille osinkoveropolitiikassa voisi muodostua ammattiyhdistysliikkeestä. Suomalaisessa lobbaustutkimuksessa on painotettu elinkeinoelämän keskusjärjestöjen ja ammattiyhdistysliikkeen merkitystä monilla sääntelyalueilla (Vesa ym. 2018). Tähän liittyen suomalaista poliittista kulttuuria onkin kutsuttu korporatistiseksi kulttuuriksi. Osinkoverotusta koskevassa sääntelyssä ammattiyhdistysliikkeen vaikutus on haastattelemiemme veroasiantuntijoiden mukaan kuitenkin ollut vähäistä.

Ammattiyhdistysliikkeellä ei ole ollut kiinnostusta tai lobbausvoimaa osinkoverosääntelyssä, koska sieltä puuttuvat juristitaustaiset veroasiantuntijat (Haastattelu 2021a; Haastattelu 2021b). Tämä havainto ammattiyhdistysliikkeen vähäisestä merkityksestä osinkoverotusta koskevan sääntelyn muotoilussa on samankaltainen kuin Finérillä (2022) oli yritysverotuksen kontekstissa. Finérin tutkimuksessa ay-liikkeellä oli vähäinen merkitys aggressiivista verosuunnittelua yhteisöverotuksessa hillitsevän lakihankkeen valmistelussa, eikä se muodostanut merkittävää vastavoimaa elinkeinoelämän etujärjestöjen vaikuttamistyölle.

Tässä tutkimuksessa on käytetty asiantuntijahaastatteluita selvittämään elinkeinoelämän etujärjestöjen vaikutusta osinkoverosääntelyssä. Lobbauksen vaikutuksesta suomalaiseen veropolitiikkaan kaivattaisiin kuitenkin lisää tutkimusta, sillä verosääntelyllä on merkittävä vaikutus kaikkien veronmaksajien etujen ja intressien kannalta. Sääntelyalueen kompleksisuuden vuoksi veropolitiittinen päätöksenteko ja siihen liittyvä lobbaus on usein läpinäkymätöntä suuremmalle yleisölle.

## VIITTEET

1. Helsingin yliopiston väitöskirjatutkija Lauri Finér oli tutkimuksen julkaisun aikaan 2021 SDP:n veropoliittinen asiantuntija, nykyään hän työskentelee Kalevi Sorsa-säätiön toiminnanjohtajana.
2. Tässä artikkelissa ei käsitellä esimerkiksi eduskunnan valiokunnissa tapahtuvaa osinkoverotusta koskevaa lobbaamista.
3. Jätimme tästä pois haastateltavan lähteen, jotta hänen henkilöllisyyttään ei voitaisi päätellä eri kohdista yhdistelemällä.



4. Jätimme tästä pois haastateltavan lähteen, jotta hänen henkilöllisyyttään ei voitaisi päätellä eri kohdista yhdistelemällä.
5. Jätimme tästä pois haastateltavan lähteen, jotta hänen henkilöllisyyttään ei voitaisi päätellä eri kohdista yhdistelemällä.

## LÄHTEET

### *Primaarilähteet*

- Boxberg, Katja, Silfverberg, Kalle ja Sutinen, Teija. 2013. Osinkopäätökset perustuivat lobbarien lukuihin *Helsingin Sanomat* 3.4.2013. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002629257.html> Vierailtu 6.10.2021.
- Euroopan komissio. 2022. *Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland, Norway*. 2022 edition, Publications Office of the European Union. Directorate-General for Taxation and Customs Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2778/417176>. Vierailtu 2.2.2024.
- Haastattelu 2019a. Hankkeen puitteissa tehty haastattelu, anonymi. Helsinki.
- Haastattelu 2019b. Hankkeen puitteissa tehty haastattelu, anonymi. Helsinki.
- Haastattelu 2019c. Hankkeen puitteissa tehty haastattelu, anonymi. Helsinki.
- Haastattelu 2019d. Hankkeen puitteissa tehty haastattelu, anonymi. Helsinki.
- Haastattelu 2019e. Hankkeen puitteissa tehty haastattelu, anonymi. Helsinki.
- Haastattelu 2019f. Hankkeen puitteissa tehty haastattelu, anonymi. Helsinki.
- Haastattelu 2019g. Hankkeen puitteissa tehty haastattelu, anonymi. Helsinki.
- Haastattelu 2021a. Hankkeen puitteissa tehty haastattelu, anonymi. Helsinki.
- Haastattelu 2021b. Hankkeen puitteissa tehty haastattelu, anonymi. Helsinki.
- Harju, Jarkko, Kari, Seppo, Koivisto, Aliisa, Kuusi, Tero, Matikka, Tuomas, Määttänen, Niku, Pajarinen, Mika, Ropponen, Olli, Rouvinen, Petri ja Valkonen, Tarmo. 2017. Yritysverotus, investoinnit ja tuottavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 6/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Hirvola, Aino, Mikkonen, Salla, Skippari, Mika ja Tiensuu, Paul. 2021. Kohti avoimempaa lobbausta: Lobbauksen nykytila Suomessa valtiollisella tasolla. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:6. Helsinki: Oikeusministeriö.
- HS. 2002. Itälän haitallinen ennakkoehto. Pääkirjoitus. *Helsingin Sanomat* 23.11.2002. <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000004100662.html> Vierailtu 6.10.2021.
- HS. 2003. Näistä ministerit päättivät. *Helsingin Sanomat* 13.11.2003. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004181652.html> Vierailtu 6.10.2021.
- HS. 2013. Asiantuntijoiden yleisluonnehdinnat uudistuksesta *Helsingin Sanomat* 29.3.2013
- Hukkanen, Virpi ja Raimoaho, Asmo. 2023. Näin voit olla todella suurituloinen, mutta pitää tulosi isolta osin piilossa julkisuudelta. Yle 7.11.2023. <https://yle.fi/a/74-20057677> Vierailtu 2.2.2024.
- Hyttinen, Tuomo. 2019. Professori lataa suorat sanat: Kokoomus, keskusta ja sdp ovat yrittäjien taskussa – ja siksi rikkaita törkeästi suosivaa epäkohtaa ei saada verotuksesta pois. MTV 04.11.2019 <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/professori-lataa-suorat-sanat-kokoomus-keskusta-ja-sdp-ovat-yrittajien-taskussa-ja-siksi-rikkaita-torkeasti-suosivaa-epakohtaa-ei-saada-verotuksesta-pois/7608186#gs.l1t7mg> Luettu 2.2.2024.



- Kalin, Salla, Kari, Seppo, Kauppinen, Ilpo, Kotakorpi, Kaisa, Määttänen, Niku, Ropponen, Olli ja Valkonen, Tarmo. 2019. Verotuksen muutospaineet ja tulevaisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:35. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Konttinen, Jussi. 2019. Minne verottaja ei yllä. *Helsingin Sanomat* 2.11.2019. <https://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000006293438.html> Luettu 2.2.2024.
- Korkea-Aho, Emilia ja Tiensuu, Paul. 2018. Lobbarirekisterin kansainväliset mallit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Niskakangas, Heikki. 2019. Hankkeen puitteissa tehty haastattelu, Helsinki.
- Pekkanen, Maarit. 2019. Hankkeen puitteissa tehty haastattelu. Helsinki.
- Silfverberg, Kalle. 2013a. Rikkaimpien lottovoitto. *Helsingin Sanomat* 22.3.2013. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002622108.html> Vierailtu 6.10.2021.
- Silfverberg, Kalle. 2013b. Hallitus valitsi keveän osinkoveron ohi virkamiesten *Helsingin Sanomat* 19.4.2013. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002633057.html> Vierailtu 6.10.2021
- STT. 2003. Neljä puoluejohtajaa lupasi haudata Arvelan osinkoveromallin. *Helsingin sanomat* 3.2.2003. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004117160.html> Vierailtu 6.10.2021.
- Sutinen, Teija. 2013. Hallitukselta yrityksille iso kädenojennus. *Helsingin Sanomat* 22.3.2013. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002622038.html> Vierailtu 6.10.2021.
- Viherkenttä, Timo. 2019. Hankkeen puitteissa tehty haastattelu. Helsinki.
- VM. 1985. Yritysverotuksen uudistamistoimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1987:39. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- VM. 2002. Kilpailukykyiseen verotukseen. Tuloverotuksen kehittämistyöryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 12:2002. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- VM. 2010. Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 35:2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- VNK 2003. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164719>
- VNK 2011. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79792>

### **Sekundaarilähteet**

- Adler-Nissen, Rebecca. 2016. Towards a practice turn in EU studies: The everyday of European integration. *Journal of Common Market Studies* 54:1, 87–103.
- Andersson, Edward. 1994. *Pääomatulon verotus*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Babic, Milan., Huijzer, Jouke., Garcia-Bernardo, Javier., ja Valeeva, Diliara. 2022. How does business power operate? A framework for its working mechanisms. *Business and politics* 24:2, 133–150.
- Baumgartner Frank, Berry, Jeffrey, Hojnacki, Marie, Kimball, David ja Leech, Beth. 2009. *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses and Why*. Chicago: The Chicago University Press.
- Berkhout, Joost. 2013. Why interest organizations do what they do: assessing the explanatory potential of 'exchange' approaches. *Interest Groups & Advocacy* 2:2, 227–250.
- Beyers, Jan ja De Bruycker, Iskander. 2018. Lobbying makes (strange) bedfellows: explaining the formation and composition of lobbying coalitions in EU legislative politics. *Political Studies* 66:4, 959–984.

- Binderkrantz, Anne Skorkjær, Peter Munk Christiansen ja Helene Helboe Pedersen. 2015. Interest group access to the bureaucracy, parliament, and the media. *Governance* 28:1, 95–112.
- Bix, Brian. 2019. *Jurisprudence: Theory and context*. Durham, Pohjois-Carolina: Carolina Academic Press.
- Blom, Anders. 2018. *Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä. Tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa*. Turku: Turun yliopisto.
- Bouwen, Pieter. 2004. Exchanging access goods for access: A comparative study of business lobbying in the European Union institutions. *European Journal of Political Research* 43:3, 337–369.
- Carpenter, Daniel ja Moss, David. 2013. *Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esterling, Kevin M. 2009. *The political economy of expertise: Information and efficiency in American national politics*. Michigan, Illinois: University of Michigan Press.
- Finér, Lauri. 2022. Who generated the loopholes? A case study of corporate tax advisors' regulatory capture over anti-tax avoidance legislation in Finland. *Nordic Tax Journal* 2022:1, 1–26.
- Finnwatch. 2022. Osinkoverojärjestelmän epätasaisesti jakautuvat hyödyt: Seurantaraportti. Helsinki: Finnwatch.
- Godwin, Kenneth, Ainsworth, Scott ja Godwin, Erik. 2013. *Lobbying and Policymaking. The Public Pursuit of Private Interests*. Lontoo: Sage Publications.
- Hall, Richard L. ja Deardorff, Alan V. 2006. Lobbying as legislative subsidy. *American Political Science Review* 100:1, 69–84.
- Hammersley, Martyn ja Gomm, Robert. 1997. Bias in social research. *Sociological research online* 2:1, 7–19.
- Hanegraaff, Marcel ja Poletti, Arlo. 2021. The Rise of Corporate Lobbying in the European Union: An Agenda for Future Research. *Journal of Common Market Studies* 59:4, 839–855.
- Helminen, Marjaana. 2014. *EU-vero-oikeus*. Helsinki: Alma Talent.
- Jaatinen, Miia. 1999. *Lobbying Political Issues: A Contingency Model of Effective Lobbying Strategies*. Helsinki: Helsingin yliopiston julkaisut.
- Jaatinen, Miia. 2003. *Lobbaus, yritys yhteiskunnan vaikuttajana*. Helsinki: Talentum.
- Kantola, Anu, ja Kuusela, Hanna. 2019. *Huipputuloiset: Suomen rikkain promille*. Tampere: Vastapaino.
- Klüver, Heike. 2013. *Lobbying in the European Union: interest groups, lobbying coalitions, and policy change*. Oxford: Oxford University Press.
- Klüver, Heike, Caelesta, Braun ja Beyers, Jan. 2015. Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union. *Journal of European Public Policy* 22:4, 447–461.
- Levine, Michael E. ja Forrence, Jennifer L. 1990. Regulatory capture, public interest, and the public agenda: Toward a synthesis. *Journal of Law, Economics, & Organization* 6:1990, 167–198.
- Liski, Jarno. 2017. Mikään ei riitä! Rahasukujen 20-vuotinen sota perintöveroa vastaan. *Seura* 28.8.2017. <https://seura.fi/asiat/tutkivat/perintovero-20-vuotinen-sota/>. Vierailtu 6.10.2021.
- Lounasmeri, Lotta. 2018. The emergence of PR consultants as part of the Finnish political communication elite. *Journal of Contemporary European Studies* 26:4, 377–391.
- Lukes, Steven. 1974. *Power. A radical view*. Basingstoke & New York: Palgrave MacMillan.
- Milanovic, Branko. 2016. *Global inequality: A new approach for the age of globalization*. Cambridge: Harvard University Press.

- Murphy, Liam ja Nagel, Thomas. 2002. *The myth of ownership: Taxes and justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Myrsky, Matti. 1988. *Osakeyhtiön ja sen osakkeenomistajan kahdenkertaisesta verotuksesta*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Niskakangas, Heikki. 2011. *Veropolitiikka*. Helsinki: WSOY.
- Niskakangas, Heikki. 2017. Vuosisadan verouudistuksesta neljännesvuosisata. *Verotus* 5:2017, 508–522.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Piketty, Thomas. 2016. *Pääoma 2000-luvulla*. Helsinki: Into kustannus.
- Posner, Richard. 2013. The Concept of Regulatory Capture: A Short, Inglorious History. Teoksessa Daniel Carpenter ja David Moss (toim.), *Preventing regulatory capture: Special interest influence and how to limit it*. Cambridge: Cambridge University Press, 49–56.
- Raitasuo, Santtu. 2022. *Oikeustiedettä vai asianajoa? Kriittisiä näkökulmia vero-oikeuden tutkimukseen*. Väitöskirja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Raitasuo, Santtu, ja Ylönen, Matti. 2022. How legal scholars facilitate tax avoidance: Case study on the power of tax consultancy firms. *Public Administration* 100:3 507–521.
- Rhodes, Rod A.W. 1997. *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Maidenhead, Berkshire: Open University.
- Ruostetsaari, Ilkka. 1992. *Vallan ytimessä: Tutkimus suomalaisesta valtaeliitistä*. Gaudeamus: Helsinki.
- Sabatier, Paul A. 1998. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European public policy* 5:1, 98–130.
- Sabatier, Paul. A. ja Weible, Christopher. M. 2007. The advocacy coalition framework. Teoksessa Sabatier, Paul. A (toim.), *Theories of the policy process*. Westview Press 2007, 189–220.
- Schirrmacher, Frank. 2015. *Ego: The game of life*. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Stigler, George J. 1971. The theory of economic regulation. *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2:1, 3–21.
- Strange, Susan. 1996. *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tuomi, Jouni ja Sarajarvi, Anneli. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Uudistettu laitos. Kustannusosakeyhtiö Tammi: Helsinki.
- Tyllström, Anna ja Murray, John. 2019. Lobbying the Client: The role of policy intermediaries in corporate political activity. *Organization Studies* 42:6, 971–991.
- Van Horn, Robert, Mirowski, Philip ja Stapleford, Thomas A. 2011. *Building Chicago economics: New perspectives on the history of America's most powerful economics program*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vesa, Juho, Kantola, Anu ja Binderkrantz, Anne Skorkjær. 2018. A Stronghold of Routine Corporatism? The Involvement of Interest Groups in Policy Making in Finland. *Scandinavian Political Studies* 41:4, 239–262.
- Yin, Robert K. 2009. *Case study research: Design and methods*. Sage.
- Ylönen, Matti, Jaakkola, Jussi, Saari, Leevi ja Hiilamo, Heikki. 2020. Näyttöperusteisuus ja yritysten verotus: ekonomismin nousu suomalaisen yhteisöveropolitiikan tiedontuotannossa. *Poliittinen talous* 2020:1, 27–69.
- Ylönen, Matti, Mannevu, Mona ja Kari, Niina. 2022. *Viestintätoimistojen valta: Poliitiikan uudet pelurit*.

Tampere: Vastapaino.

Waarden, Frans van. 1992. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* 21, 29–52.

## KIRJOITTAJATIEDOT

### **SANTTU RAITASUO**

OTT, julkisoikeuden yliopistonlehtori (ma)  
johtamisen ja talouden tiedekunta  
Tampereen yliopisto  
santtu.raitasuo@tuni.fi

### **MATTI YLÖNEN**

VTT, yliopistonlehtori (maailmanpolitiikka)  
valtiotieteellinen tiedekunta  
Helsingin yliopisto  
matti.v.ylonen@helsinki.fi

### **HEIKKI HIILAMO**

VTT, FT, sosiaalipolitiikan professori  
valtiotieteellinen tiedekunta  
Helsingin yliopisto  
heikki.hiilamo@helsinki.fi

---

**LIITE 1: HAASTATELTAVAT**

Marko Junkkari, toimittaja, Helsingin Sanomat  
Liisa Laakso, entinen jäsen, Talouspolitiikan arviointineuvosto  
Pasi Holm, tutkimusjohtaja, Taloustutkimus Oy  
Pertti Honkanen, entinen johtava tutkija, KELA  
Jukka Pirttilä, professori, Helsingin yliopisto ja VATT  
Seppo Kari, johtava tutkija, VATT  
Matti Tuomala, professori, Tampereen yliopisto  
Ekonomisti, valtionhallinto (anonymisoitu)  
Ilari Valjus, erityisasiantuntija, valtiovarainministeriö  
Jukka Pekkarinen, entinen kansantalousosaston ylijohdaja, valtiovarainministeriö  
Timo Viherkenttä, toimitusjohtaja, Valtion Eläkerahasto  
Poliittinen taustavaikuttaja, eduskuntapuolue (anonymisoitu)  
Janne Juusela, osakas, Borenius Asianajotoimisto Oy  
Maarit Pekkanen, entinen valiokuntaneuvos, eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto  
Vesa Vihriälä, työelämäprofessori, Helsingin yliopisto  
Matti Vanhanen, eduskunnan puhemies  
Martti Hetemäki, valtiosihteeri, valtiovarainministeriö  
Lasse Arvela, entinen vero-osaston ylijohdaja, valtiovarainministeriö  
Heikki Niskakangas, emeritusprofessori, Aalto-yliopisto  
Jussi Järventaus, entinen toimitusjohtaja, Suomen Yrittäjät  
Poliittinen avustaja, eduskuntapuolue (anonymisoitu)  
Poliittinen avustaja, eduskuntapuolue (anonymisoitu)

Yksi haastateltavistamme ei antanut lupaa haastattelunsa käyttöön tutkimuksessa.