ETLA Raportti | Report | 183 9.11.2026

Majoitus- ja ravitsemispalvelujen arvonlisäverotuksen tasapuolisuus ja kilpailuneutraliteetti

Aki Kangasharju
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
aki.kangasharju@etla.fi

Tero Kuusi
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
tero.kuusi@etla.fi

Jaakko Markkanen
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos
jaakko.markkanen@etla.fi

Suositeltava lähdeviittaus:
Kangasharju, Aki, Kuusi, Tero & Markkanen, Jaakko (9.11.2026). ”Majoitus- ja ravitsemispalvelujen arvonlisäverotuksen tasapuolisuus ja kilpailuneutraliteetti ”. Etla Raportti nro 183. https://pub.etla.fi/ETLA-Raportit-Reports-183.pdf

Tiivistelmä

Teoreettisten tutkimusten perusteella arvonlisäverotuksessa tulisi käyttää vain yhtä kantaa. Teoriatulokset nojaavat kuitenkin oletuksiin, jotka eivät kaikissa palveluissa täyty. Käytännössä ostaja voi korvata tiettyjä verotettuja palveluja omalla (verottamattomalla) kotityöllään, verotta myyvän matkustaja-aluksen tarjonnalla tai toisessa maassa verotetulla palvelulla. Kotona itselle tehty ateria ei kuulu arvonlisäveron piiriin, mutta ravintoloissa tuotettu ateria kuuluu. Verotuksen neutraalisuuden kannalta tämä luo perusteen kohdentaa alennettuja verokantoja kaikkiin palveluihin, joilla on läheinen kotona tuotettu korvike.

Tunnin lennossa Helsingistä Tukholmaan ei ole arvonlisäveroa, mutta tunnin lennossa Ouluun on. Kilpailu tasapuolistuisi, jos Suomesta alkavan kansainvälisen matkan kuljetukselle voisi säätää arvomääräisen veron. Varustamot saavat miehistötukea, jota maissa toimivat yritykset eivät saa. Pelkästään taloustieteellisestä näkökulmasta tarkasteltuna aluksilla tapahtuvan ravintolamyynnin verovapauden voisi näillä perusteilla poistaa, samoin kuin matkustaja-alusten talous- ja palveluhenkilöstön miehistötuen. Tämä johtopäätös ei ota huomioon huoltovarmuuden näkökulmaa muutosten vaikutuksesta ulkomaankaupan rahtikapasiteettiin ja markkinatasapainoon.

Abstract

Value-added Taxation of Hospitality Services from the Standpoint of Equal Tax Treatment and Competitive Neutrality

Theoretical studies suggest that VAT should have only one rate. These results, however, rest on assumptions that do not hold for all services. In practice, the buyer can replace certain taxed services with their own untaxed household work, with tax-free sales on passenger ships or with a service taxed in another country. A meal cooked at home for oneself is outside the scope of VAT, but a meal produced in a restaurant is not. From the neutrality of taxation perspective, this provides a rationale for targeting reduced VAT rates at all services with close home-produced substitutes.

A one-hour flight from Helsinki to Stockholm carries no VAT, but a one-hour flight to Oulu does. Competition would become more equal if an ad valorem tax were levied on transport for international trips starting in Finland. Shipping companies receive a crew subsidy that onshore businesses do not. From a purely economic standpoint, the VAT exemption for restaurant sales on board could on these grounds be abolished, as could the crew subsidy for catering and service staff on passenger ships. This conclusion does not take into account the security-of-supply perspective on how the changes would affect freight capacity in foreign trade and market equilibrium.

KTT **Aki Kangasharju** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen toimitusjohtaja.

FT **Tero Kuusi** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen tutkimusjohtaja.

KTT **Jaakko Markkanen** on Elinkeinoelämän tutkimuslaitoksen vanhempi tutkija.

Ph.D. (Econ.) **Aki Kangasharju** is the Chief Executive Officer at ETLA Economic Research.

Ph.D. (Econ.) **Tero Kuusi** is a Research Director at ETLA Economic Research.

D.Sc. (Econ.) **Jaakko Markkanen** is a Senior Researcher at ETLA Economic Research.

Kiitokset: Kiitämme Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:tä hankkeen rahoittamisesta.

Tämän raportin työstämisessä on hyödynnetty tekoälyä ihmistyön tukena Etlan eettisen ohjeiston mukaisesti (versio 14.1.2026, ks. https://www.etla.fi/ai-etiikka).

Acknowledgements: We thank the Finnish Hospitality Association MaRa for funding the project.

Artificial intelligence has been used to support human work in the production of this report in accordance with Etla's ethical guidelines (version 14.1.2026, see https://www.etla.fi/en/ai-ethics/).

Avainsanat: Arvonlisävero, Majoitus- ja ravitsemisala, Kilpailuneutraliteetti, Verokilpailu, Kotituotanto

Keywords: Value-added tax, Hospitality, Competitive neutrality, Tax competition, Household production

JEL: H21, H22, H25, L83, Z38

Sisällys

1 Johdanto 4

2 Majoitus- ja ravitsemisala ja sen verotus 5

2.1 Majoitus- ja ravitsemisala on merkittävä työllistäjä Suomessa 5

2.2 Majoitus- ja ravitsemispalveluissa sovelletaan osittain alennettuja verokantoja 6

2.3 Arvonlisäverokannat muissa maissa 6

3 Verokohtelun tasapuolisuus ja arviointikehikko 7

3.1 Kilpailuneutraliteetti 7

3.2 Arviointikriteerit 8

3.3 Keskeisiä käsitteitä ja empiriaa 8

3.4 Milloin verotuki on yritystuki 10

4 Kotituotanto ja yhden verokannan viisaus 11

4.1 Yhden verokannan perustelu ja sen oletukset 11

4.2 Kotituotanto ravintola-alalla ja muissa palveluissa 14

4.3 Käytännön merkitys 15

4.4 Politiikkavaihtoehdot 16

5 Rajat ylittävä liiketoiminta 17

5.1 Lähtökohtia keskusteluun 18

5.2 Ulkomainen verokilpailu majoituksessa 21

5.3 Suomalaisten matkailun verotus 23

5.4 Risteilyalusten ravintola- ja myymälämyynti 25

5.5 Matkustaja-alusten yritystuet 27

5.6 Miehistötuki 27

5.7 Satamamaan vuokra 28

6 Yhteenveto 28

Liite: Aineistot ja menetelmät 30

Viitteet 32

Kirjallisuus 33

Muut lähteet 35

1 Johdanto

Hyvän verojärjestelmän keskeisiin piirteisiin kuuluu neutraalisuus (Kari ym., 2013). Tässä raportissa neutraliteetilla tarkoitetaan sitä, että samaa palvelua samalle ostajalle tarjoavien verokohtelu ei riipu siitä, kuka palvelun tuottaa, missä se tuotetaan tai missä oikeudellisessa muodossa. Verotuksen neutraliteetti on keskeinen lähtökohta verotuksen tehokkuutta arvioitaessa. Verotus ei saisi ohjata tuotantoa tehokkaalta tuottajalta vähemmän tehokkaalle vain siksi, että tuottajiin kohdistuu erilainen verorasitus. Verotuksen neutraalisuutta tarkasteltaessa keskeistä ei ole pelkästään nimellisten verokantojen vertailu, vaan merkitystä on myös sillä, mitä vaihtoehtoja ostaja tosiasiassa vertaa ja miten kutakin vaihtoehtoa verotetaan.

Tässä tutkimuksessa tarkastelemme arvonlisäveroa näiden periaatteiden kautta. Raportissa keskitymme arvonlisäverotuksen rakenteeseen ja verokohtelun eroihin, emme niinkään yleiseen arvonlisäverotuksen tason pohtimiseen.

Arvonlisäveroa pidetään yleisesti taloudellisesti tehokkaana verona.[1] Asiantuntijakeskustelussa neutraliteetista ja tulonjakoon liittyvistä perusteista on usein johdettu suositus yhtenäisestä arvonlisäverokannasta (Mirrlees ym., 2011; Ekonomistikone, 2018). Yhtenäisen kannan optimaalisuutta koskevat teoriamallit törmäävät kuitenkin usein siihen, miltä kysyntä ja tarjonta markkinoilla todellisuudessa näyttävät. Kun saman palvelun voi saada myös verottamattomana kotityönä tai osana verottomasti tai toisessa valtiossa tarjottavaa palvelua, ostajan todellinen palveluvalikoima on laajempi kuin kotimaisen arvonlisäveron piiriin kuuluva myynti. Tällöin verotuksen tehokkuus ei välttämättä puolla yhtä arvonlisäverokantaa kaikille hyödykkeille, eivätkä verokirjallisuuden klassisista tuloksista tehdyt yksinkertaistetut johtopäätökset yhdestä verokannasta päde.

Arvioimme ilmiötä kolmen konkreettisen esimerkin kautta. Tarkastelemme ensin ravitsemispalveluita, joissa ravintolassa valmistettu ateria kilpailee kotona valmistetun aterian kanssa, vaikka kotitalouden oma ruoanlaittotyö jää verotuksen ulkopuolelle. Verotus nostaa markkinoilta ostetun aterian suhteellista hintaa ja voi ohjata valmistusta kotituotantoon myös silloin, kun erikoistunut markkinatuottaja tekisi saman työn tehokkaammin. Työssäkäyvä voi esimerkiksi valmistaa eväänsä kotona sen sijaan, että söisi lounaan ravintolassa, jolloin hän maksaa arvonlisäveroa vain raaka-aineista mutta ei omasta ruoanlaittotyöstään, toisin kuin markkinoilla toimiva yritys.

Kysymys ei ole siitä, että kotona valmistaminen olisi itsessään huono ratkaisu, vaan siitä, pitäisikö verojärjestelmän suosia sitä suhteessa markkinoilla tapahtuvaan tuotantoon. Verokiilalla tarkoitamme ostajan maksaman ja tuottajan saaman hinnan erotusta. Ostetun palvelun hintaan sisältyy verokiila, mutta kotitalouden oma työ on verotonta. Ero voi vaikuttaa merkittävästi siihen, tehdäänkö työ itse vai ostetaanko se. Esimerkiksi Manner-Euroopan ja Yhdysvaltojen työtuntiero markkinapalveluissa voi liittyä kotituotannon ja markkinatyön verokohtelun eroihin (Rogerson, 2008).

Ravitsemispalvelujen tarkastelussa yhdistämme teoriakirjallisuuden näkökulmat ja lyhyen aikavälin empiirisen näytön. Sen perusteella vertaamme alennetun arvonlisäverokannan kohdentamista ja markkinatyön kustannuksiin suoremmin vaikuttavia välineitä.

Toinen tarkastelu koskee matkustaja-alusten majoitus- ja ravitsemismyyntiä. Kansainvälisen liikenteen aluksilla myydyn aterian ja hyttimajoituksen verokohtelu sekä matkustaja-alusten miehistötuki poikkeavat maissa toimivien kilpailijoiden kohtelusta. Raportissa käymme läpi, miten samaan palveluun kohdistuvat verovapaudet ja yritystuet vaikuttavat yritysten tasapuoliseen kohteluun sekä millaisia kansallisia politiikkavaihtoehtoja on olemassa nykyjärjestelmän aiheuttaman markkinavääristymän korjaamiseksi. Aluksella tapahtuvaa myyntiä tarkastelemme osana rajat ylittävää liiketoimintaa ja miehistötukea osana matkustaja-alusten yritystukia, joista arvioimme konkreettisia politiikkavaihtoehtoja tuottajien reilun kilpailun parantamiseksi.

Majoituspalvelujen erityispiirre on se, että kuluttaja voi siirtyä itse maasta toiseen. Matkailija vertaa ostopäätöksissään kotimaan- ja ulkomaanmatkoja toisiinsa, ja tämän seurauksena eri vaihtoehtojen verokohtelu riippuu kunkin maan vallitsevasta verotuksesta. Raportin luvun 5 tarkastelun perusteella ulkomaille suuntautuu lähes puolet suomalaisten lomamatkojen öistä. Vuoden 2025 veronkorotuksen jälkeen majoituksen arvonlisävero on Suomessa korkeampi kuin suomalaisten suosimissa mat-

kakohteissa keskimäärin, kun kohteita painotetaan suomalaisten yöpymisillä. Majoitus on kuitenkin vain osa matkustamisen kustannuksista. Kotimaan ja esimerkiksi Euroopan sisäisten matkojen keskeinen kilpailuetu on lyhyt ja kustannuksiltaan edullinen matka. Koska kuljetus ulkomaille on verotonta, verojärjestelmä suosii käytännössä matkoja, joissa lento- tai laivalipun osuus matkan hinnasta on suuri.

Luku 2 kuvaa toimialaa ja sen verotusta Suomessa sekä vertaa verokantoja muihin maihin. Luvussa 3 rakennamme yhteisen teoreettisen ja politiikkatoimien arvioinnin viitekehyksen. Luvussa 4 tarkastelemme ravitsemispalveluja ja kotituotantoa ja luvussa 5 majoitusta, kansainvälistä verokilpailua, suomalaisten matkailun verotusta sekä matkustaja-alusten verokohtelua ja yritystukia. Kussakin sovellusluvussa teoria, havainnot ja politiikkavaihtoehdot käsitellään yhdessä. Luku 6 kokoaa johtopäätökset.

2 Majoitus- ja ravitsemisala ja sen verotus

2.1 Majoitus- ja ravitsemisala on merkittävä työllistäjä Suomessa

Majoitus- ja ravitsemisala on Suomessa merkittävä palvelualojen työllistäjä. Vuonna 2025 alalla oli noin 17 000 yritystä, joiden yhteenlaskettu liikevaihto oli 9,5 miljardia euroa ja henkilöstö 61 600 henkilötyövuotta. Ravitsemistoiminnan osuus oli 7,1 miljardia euroa ja 51 000 henkilötyövuotta, ja majoitustoiminnan 2,4 miljardia euroa ja 10 600 henkilötyövuotta. Runsaat neljä viidestä alan työstä tehdään siten ravitsemistoiminnassa.[2]

Alan kasvu on viime vuosina ollut maltillista. Arvonlisäys kasvoi vuonna 2025 noin 0,3 prosenttia, ja vuodelle 2026 ennustetaan noin yhden prosentin kasvua (Kaitila & Lähdemäki, 2026). Hotellihuoneiden käyttöaste oli loka–maaliskuussa 2025–2026 edelleen noin kaksi prosenttiyksikköä pandemiaa edeltäneen tason alapuolella. Ulkomaisten matkailijoiden yöpymisiä oli kuitenkin 16 prosenttia ja kotimaisten kolme prosenttia enemmän kuin ennen pandemiaa. Etlan ennusteessa alan kasvupotentiaali liittyy erityisesti ulkomaiseen matkailuun eli matkailuvientiin (Kaitila & Lähdemäki, 2026). Yritysten lukumäärä kasvoi noin kuusi prosenttia vuodesta 2022 vuoteen 2025.

Alan rakenteessa on neljä piirrettä, joilla on merkitystä verokohtelun arvioinnissa: työpanoksen suuri osuus arvonlisästä, yritysten pieni koko, palvelujen laaja valikoima ja kysynnän vaihtelevuus. Ne vaikuttavat siihen, kuinka verotuksen muutokset välittyvät hintoihin, yritysten kannattavuuteen ja ostajien valintoihin.[3]

Ensinnäkin, henkilöstökulut olivat vuonna 2025 majoitus- ja ravitsemistoiminnassa 79 prosenttia jalostusarvosta[4], majoituksessa 69 ja ravitsemistoiminnassa 81 prosenttia. Kaikilla toimialoilla vastaava osuus oli 62 prosenttia, palvelualoilla 65 prosenttia ja teollisuudessa 60 prosenttia (Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2025, ennakkotieto). Ravintola-ala on siis hyvin työvoimavaltaista, jolloin arvonlisäverotus kohdistuu useimpiin muihin toimialoihin verrattuna enemmän samaan veropohjaan kuin työnantajamaksut ja ansiotuloverotus.

Majoitus- ja ravintola-alalla toimivat yritykset ovat keskimäärin pieniä. Toimialan noin 17 000 yrityksestä 85 prosenttia työllisti alle viisi henkeä ja 94 prosenttia alle kymmenen. Alle viiden hengen yritykset tuottivat neljänneksen alan liikevaihdosta (Tilastokeskus, Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2025, ennakkotieto).

Majoituspalvelut vaihtelevat sijainniltaan ja palvelutasoltaan ja ovat kausiluonteisia. Esimerkiksi hotellihuoneen hinta oli kevääseen 2026 päättyneen vuoden aikana Lapissa 15 prosenttia kansallisen keskiarvon yläpuolella, ja talvella Lapin hinta on noin puolet keskiarvoa korkeampi (Kaitila & Lähdemäki, 2026).

Kysyntä seuraa ostovoimaa ja kuluttajaluottamusta, ja Etlan toimialaennusteessa kuluttajaluottamuksen heikkeneminen varjostaa juuri kuluttajapalvelujen kysyntää (Kaitila & Lähdemäki, 2026). Kuluttaja voi lykätä esimerkiksi lomamatkaa tai korvata ravintola-aterian kotona valmistetulla aterialla.

Edellisen perusteella erityisesti työvoimavaltaisuus tekee kotona tehtävän ja markkinoilta ostetun työn välisestä verokiilasta merkityksellisen. Kun raaka-aineista valmistetaan ateria, syntyy pääosin työllä luotua arvonlisää. Markkinoilla luotua arvonlisää verotetaan arvonlisäverolla mutta myös työhön kohdistuvalla verotuksel-

la, kun taas kotona luotua arvonlisää ei veroteta lainkaan. Majoituspalvelut eroavat alueittain, ja lomamatkan voi siirtää tai jättää väliin. Siksi on olennaista, miten vaihtoehtoisia matkakohteita verotetaan. Näihin kahteen piirteeseen palaamme luvuissa 4 ja 5.

2.2 Majoitus- ja ravitsemispalveluissa sovelletaan osittain alennettuja verokantoja

Seuraavaksi kuvaamme tarkemmin Suomessa sovellettavat verokannat ja alan muut keskeiset verot, jotta voimme arvioida arvonlisäveron rakennetta ja palvelujen välistä kilpailua.

Taulukko 1 kokoaa verokohtelun ja viimeisimmät muutokset. Nykyisin majoitus- sekä ravintola- ja ateriapalvelut kuuluvat alennetun arvonlisäverokannan piiriin, kun taas anniskeltaviin alkoholijuomiin sovelletaan yleistä kantaa.

Vuoden 2025 alussa majoituspalvelut siirrettiin alimmasta arvonlisäverokannasta keskimmäiseen, minkä seurauksena majoitustoiminnan arvonlisäverokanta nousi 10 prosentista 14 prosenttiin. Myös monen muun toimialan arvonlisäverotus kiristyi, sillä alimpaan 10 prosentin arvonlisäverokantaan jäivät jäljelle ainoastaan sanoma- ja aikakauslehdet. Vuoden 2026 alussa keskimmäistä kantaa laskettiin 13,5 prosenttiin. Ravintola- ja ateriapalvelut olivat keskimmäisessä kannassa jo ennestään, joten niiden kanta laski 14 prosentista 13,5 prosenttiin. Yleistä kantaa nostettiin 1.9.2024 24 prosentista 25,5 prosenttiin, jolloin myös ravintoloissa anniskellun alkoholin arvonlisävero nousi.

Arvonlisäveron ohella alaa koskevat alkoholijuomavero ja tavanomaiset työnantajan sosiaalivakuutusmaksut. Alkoholijuomavero on arvonlisäverosta erillinen valmistevero, jonka suuruus riippuu juomalajista, etyylialkoholipitoisuudesta ja määrästä. Työnantaja maksaa palkkasummasta sairausvakuutus-, työeläkevakuutus-, työttömyysvakuutus-, työtapaturma- ja ryhmähenkivakuutusmaksun.

Osa alan myynnistä jää kokonaan arvonlisäveron ulkopuolelle. Kun matkustaja-alus liikennöi Suomesta ulkomaille, esimerkiksi Helsingistä Tallinnaan tai Turusta Tukholmaan, aluksen ravintola- ja kahvilamyynti ja aluksella kulutettavat tavarat ovat verottomia. Hytti katsotaan osaksi verotonta henkilökuljetusta. Maissa sama ateria ja hotellihuone verotetaan 13,5 prosentilla. Käytännössä verotuki kohdistuu Ruotsiin ja Viroon suuntautuvalle risteilytoiminnalle, jossa ravintola- ja myymälämyynti on keskeinen osa kuluttajille myytävää kokonaisuutta ja siten merkittävä osa varustamoiden liiketoimintaa. Siksi listaamme aluksilla tapahtuvan myynnin verokohtelun omana rivinään taulukossa 1. Aluksella tapahtuvan myynnin verottomuutta tarkastelemme alaluvussa 5.4.

2.3 Arvonlisäverokannat muissa maissa

Suomen verotuksen arviointi edellyttää kuvaa myös muiden maiden verokannoista. Kansainvälinen vertailu on

Taulukko 1 Majoitus- ja ravitsemisalan verotus Suomessa

Erä	31.12.2024 asti	Vuonna 2025	1.1.2026 alkaen
Majoituspalvelu, alv	10,0	14,0	13,5
Ravintola- ja ateriapalvelu, alv	14,0	14,0	13,5
Anniskeltu alkoholijuoma, alv	24 (25,5 1.9.2024 alkaen)	25,5	25,5
Elintarvikkeet, alv	14,0	14,0	13,5
Yleinen kanta, alv	24 (25,5 1.9.2024 alkaen)	25,5	25,5
Alkoholijuomavero	Valmistevero juomalajin, alkoholipitoisuuden ja määrän mukaan	Sama	Sama
Työnantajan sosiaalivakuutusmaksut	Tavanomaiset	Samat	Samat
Kansainvälisen liikenteen myynti aluksella	Veroton	Veroton	Veroton

Lähteet: Verohallinto, Euroopan komission verotietokanta (Taxes in Europe Database, TEDB).

erityisen tärkeä majoituksessa, jossa suomalainen matkailija voi kuluttaa palvelun toisessa maassa ja ulkomainen matkailija Suomessa.

Matkailualalla ostettava tuote koostuu useimmiten usean eri tuotteen tai palvelun kokonaisuudesta, johon kuuluvat esimerkiksi matkustus kohteeseen, majoitus sekä muut palvelut, kuten ravintoloissa syöminen ja anniskelu. Verotuksen vertailu on kansainvälisellä tasolla hankalaa kahdesta syystä. Ensiksi eri osien osuudet kokonaisuudesta voivat vaihdella kuluttajien ja matkakohteiden välillä, ja toiseksi niiden verokannat voivat poiketa merkittävästikin maiden välillä, myös Euroopan unionin (EU) sisällä.

Kokonaisuuden osia verotetaan eri tavoin, ja niiden verotusta on syytä verrata muihin maihin osa kerrallaan. Majoituksen ja ravintolapalvelujen verokantoja vertaamme seuraavaksi kolmenkymmenen maan joukossa (liitetaulukko 1). Anniskeltuun alkoholiin sovelletaan Suomessa yleistä 25,5 prosentin kantaa ja sen lisäksi alkoholijuomaveroa. Suomessa alkoholijuomien valmisteverotus on EU:n kireintä kaikissa juomaryhmissä. Juomaryhmästä riippuen Suomen verokanta on 18–63 prosenttia korkeampi kuin seuraavaksi korkeimman maan (Euroopan komissio, 2026).

Kuljetus Suomesta ulkomaille on verotonta, kuten kansainvälinen lento- ja laivaliikenne kaikissa EU-maissa, mutta kotimaan henkilökuljetukseen sovelletaan 13,5 prosentin arvonlisäverokantaa. Vertailu suomalaisten todellisiin kohdemaihin, joissa majoituksen verokannat painotetaan suomalaisten yöpymisillä, on alaluvussa 5.2.

Kolmestakymmenestä vertailumaasta 28 verottaa majoitusta yleistä kantaansa kevyemmin.[5] Suomen 13,5 prosentin majoitusverokanta on kolmenkymmenen maan vertailussa jaetulla kolmannella sijalla. Korkeampi kanta on vain Tanskassa (25 prosenttia) ja Alankomaissa (21 prosenttia), joissa majoitukseen sovelletaan yleistä verokantaa. Irlannissa kanta on sama kuin Suomessa.

Majoitusta verotetaan kevyimmin Luxemburgissa (3 prosenttia), Sveitsissä (3,8 prosenttia) sekä Unkarissa ja Slovakiassa (5 prosenttia). Naapurimaista Virossa majoituksen verokanta on 13, Ruotsissa ja Norjassa 12 prosenttia.

Ravintolapalvelujen 13,5 prosentin verokanta on vertailun kahdeksanneksi korkein. Useimmissa korkeamman verokannan maissa palveluun ei sovelleta alennettua verokantaa. Anniskelumyyntiin sovelletaan Suomessa yleistä 25,5 prosentin arvonlisäverokantaa, joka on EU:n toiseksi korkein. Elintarvikkeiden verokannasta ei sen sijaan voida esittää yhtä vertailukelpoista EU-lukua, koska useimmat jäsenmaat soveltavat eri hyödykeryhmiin useita verokantoja, kun taas Suomessa elintarvikkeilla on yksi yhtenäinen kanta.

Arvonlisäverodirektiivi asettaa alennetuille kannoille alarajan. Jäsenvaltio saa soveltaa enintään kahta alennettua kantaa, jotka ovat vähintään viisi prosenttia, ja tätä matalampia kantoja vain rajatusti. Viiden prosentin vähimmäiskanta ei sido Suomea, koska Suomen alennetut kannat, 13,5 ja 10 prosenttia, ovat selvästi sen yläpuolella.

Arvonlisävero maksetaan siihen maahan, jossa tuote kulutetaan (määränpäämaaperiaate). Tavallisin seuraus periaatteesta on se, ettei viennistä kanneta veroa Suomessa. Majoituksen arvonlisävero maksetaan siihen maahan, jossa majoituspaikka sijaitsee, ja ravintola-aterian vero siihen maahan, jossa ateria tarjoillaan.

3 Verokohtelun tasapuolisuus ja arviointikehikko

3.1 Kilpailuneutraliteetti

Kilpailuneutraliteetti tarkoittaa, että yrityksiä ei saa suosia tai syrjiä toisiinsa nähden. Verotukseen sovellettuna kilpailuneutraliteetti tarkoittaa, että tehokas verojärjestelmä välttää tuotannollisten valintojen vääristämistä.[6] Jos saman palvelun verokohtelu riippuu tuottajan henkilöllisyydestä, sijainnista tai oikeudellisesta muodosta, vero voi ohjata kysyntää vähemmän tehokkaan tuottajan puoleen.[7]

Kuluttajan kannalta kilpailuneutraliteetin tutkiminen edellyttää ostajan todellisten vaihtoehtojen määrittelemistä. Niihin kuuluvat kaikki riittävän läheiset vaihtoehdot, joiden välillä ostaja voi tehdä valinnan, myös ne, jotka jäävät veropohjien ulkopuolelle. Tällainen vaihtoehto on matkustaja-aluksella verottomasti myyty ateria tai hytti ja toisessa maassa tarjottu hotelliyö. Vaihtoehtojen ei tarvitse olla täydellisiä korvikkeita, vaan pelkkä

osittainen korvautuminen tekee suhteellisesta verokohtelusta taloudellisesti merkityksellisen. Esimerkiksi risteilymatka ja kotimaan kylpyläloma ovat eri palveluja, mutta osalle ostajista ne ovat vaihtoehtoja samalle viikonlopun lomamatkalle.

Optimaalisen verotuksen teorian klassikko on Diamondin ja Mirrleesin (1971) tulos, jonka mukaan hyvän verojärjestelmän tulisi säilyttää tuotannon tehokkuus. Tästä seuraa, että verotus tulisi kohdistaa vain lopputuotteisiin eikä yritysten välisiin hankintoihin. Arvonlisävero toteuttaa tämän periaatteen, koska vähennysoikeus jättää yritysten väliset hankinnat verotta ja vero kohdistuu loppukulutukseen (Mirrlees ym., 2011). Saman lopputuotteen verokannan tulee tällöin olla sama riippumatta siitä, kuka sen tuottaa. Tulos koskee siis saman hyödykkeen eri tuottajia eikä kulutushyödykkeiden keskinäistä verotusta, joten tulosta ei itsessään voi soveltaa yhden arvonlisäverokannan perustelemiseen. Tämä edellyttää lisäksi optimiveroteorian oletuksia, joita käsittelemme luvussa 4.

3.2 Arviointikriteerit

Teoreettisesti perusteltu veromuutos ei vielä riitä politiikkasuositukseksi, vaan sen on oltava toteutettavissa hallinnollisesti, sovittava EU-oikeudellisiin rajoihin ja oltava rahoitettavissa tavalla, jonka omat tehokkuuskustannukset eivät kumoa tavoiteltua hyötyä. Siksi arvioimme verotusta laajemmin kriteerein, jotka perustuvat talousteorian tunnistamiin markkinavääristymiin. Useimmat näistä vääristymistä eivät synny markkinoilla itsestään, vaan ne ovat seurausta verotuksesta tai sääntelystä, joka kohtelee markkinatoimijoita ja tuottajia eri tavoin. Osa niistä johtuu valtioiden rajoista, kun taas osa on seurausta kotimaan sisäisestä päätöksenteosta. Ensin on arvioitava, kaventaako toimi verokohtelun eroa vai synnyttääkö se uuden vääristymän esimerkiksi hyödykkeiden, tuotantopaikkojen tai toimialojen välille.

Arvioimme raportissa tarkasteltavia politiikkatoimia neljällä toisiaan täydentävällä kriteerillä. Ensimmäinen on ostajan vaihtoehtojen verokohtelu: kuinka toimi muuttaa ostajan tosiasiassa vertaamien vaihtoehtojen suhteellista verokohtelua? Toinen on verotuksen neutraalius ja kilpailuneutraliteetti: parantaako toimi saman palvelun tuottajien tasapuolista kohtelua ja vähentääkö se tuotannon vääristymisen riskiä? Kolmanneksi arvioimme hallinnollisia kustannuksia, hyödykkeiden välistä rajanvetoa ja EU-oikeudellista liikkumavaraa. Neljäs kriteeri on julkistaloudellinen rahoitus: miten toimi vaikuttaa verotuottoihin ja mitä muita veroja tai menoja on tarvittaessa muutettava?

Kriteerit voivat johtaa eri suuntiin, ja julkisen talouden heikko tila korostaa veromuutosten rahoituksen merkitystä. Veropohjan aukon poistaminen voi parantaa verotuksen neutraaliutta mutta aiheuttaa hallinnollisia kustannuksia. Alennettu verokanta voi tasata kilpailua kotituotannon kanssa mutta kaventaa veropohjaa ja tehdä rajanvedosta eri tuotteiden ja palvelujen välillä vaikeampaa. Kun verovalvonta on heikkoa, voi olla perusteltua verottaa veropohjaa, jota on vaikea kiertää, vaikka verotus vääristäisi tuotantoa (Best ym., 2015). Arvioinnissa ei siksi riitä toteamus, että jokin toimi on neutraalimpi yhdessä vertailussa, vaan myös muut vaihtoehdot ja veromuutoksen rahoituksen kustannukset on otettava huomioon.

3.3 Keskeisiä käsitteitä ja empiriaa

Tässä alaluvussa käymme vielä läpi muutamia aiheen kannalta keskeisiä käsitteitä ja tuloksia. Kaksi keskeistä verotukseen liittyvää käsitettä ovat kohtaanto ja läpimeno. Veron kohtaanto tarkoittaa sitä, miten verorasitus jakautuu ostajan ja myyjän kesken, ja läpimeno (engl. pass-through) sitä, kuinka suuri osa verosta siirtyy kuluttajahintaan.

Verotus vaikuttaa ostajan valintaan kuluttajahintojen kautta. Jos veromuutos ei siirry lainkaan hintaan, verokannan muutos ei lyhyellä aikavälillä muuta kuluttajien valintoja vaan siirtää tuloa yritysten ja valtion välillä. Samalla verotuloja siirtyy verolajista toiseen. Arvonlisäverotulot laskevat, mutta yritysten kasvaneista voitoista kertyy enemmän yritys- ja pääomatulojen veroja. Kohonneet katteet voivat myös houkutella alalle uusia yrityksiä, jolloin veronalennus siirtyy hintakilpailun kautta hintoihin vähitellen, vaikka vaikutus julkiseen talouteen on välitön.

Ravintola-alalla ja vähittäiskaupassa on myös tyypillistä, että noussut tuottavuus tai korkeat katteet voivat markkinoille tulon ja markkinoilta poistumisen kautta siirtyä myös liiketilojen vuokriin eli käytännössä kapitalisoitua osaksi kiinteistömarkkinoiden arvostusta. Nämä seikat

ovat merkityksellisiä tulkittaessa alan tutkimuskirjallisuutta, jossa ravintola-alan läpimenoa koskeva tutkimus on tarkastellut vain lyhyen aikavälin vaikutuksia (Harju ym., 2018).

Tutkimusten mukaan alennukset ovat laskeneet hintoja, mutta läpimeno on lyhyellä aikavälillä jäänyt selvästi täyttä pienemmäksi. Pohjoismaisissa ravintola-alan alennuksissa ketjuravintolat siirsivät alennuksen hintoihin useammin kuin itsenäiset ravintolat, mutta monet ketjut palauttivat hintansa alennusta edeltäneelle tasolle 3–6 kuukauden kuluessa (Harju ym. 2018). Kosonen (2015) havaitsee vastaavan eron yritysten välillä vuoden 2007 parturi- ja kampaamoalennuksesta, jossa läpimeno oli noin puolet täydestä ja yritysten voitot kasvoivat lähes 15 prosenttia. Benzarti ja Carloni (2019) havaitsevat Ranskan vuoden 2009 ravintola-alennuksesta, että kuluttajahinnat laskivat vain vähän ja että yli puolet helpotuksesta päätyi yritysten omistajille. Veronkorotukset sen sijaan siirtyvät hintoihin alennuksia täydemmin. Benzarti ym. (2020) havaitsevat tämän epäsymmetrian sekä Suomen kampaamopalvelujen arvonlisäveron alennuksesta vuonna 2007 ja sen palauttamisesta vuonna 2012 että EU-maiden arvonlisäveromuutoksista vuosina 1996–2015, ja se näkyy myös katteissa ja säilyy pitkällä aikavälillä.[8]

Ensi näkemältä empiiriset tulokset viittaavat verotuksen keveyden heikkoon hintoja laskevaan vaikutukseen ja siitä seuraavaan arvioon, etteivät matalat verokannat ole tehokkaita. Määrät reagoivat tutkituissa alennuksissa vähän tai eivät lainkaan. Kosonen (2015) tarkastelee vuoden 2007 uudistusta, jossa parturi- ja kampaamopalvelujen arvonlisävero laski 22 prosentista 8 prosenttiin, ja verrokkina ovat muut työvoimavaltaiset palvelut, joiden verokanta ei muuttunut. Myytyjen palvelujen määrä ei muuttunut, vaikka hinnat laskivat. Ranskan vuoden 2009 ravintola-alennuksessa myyty määrä, työllisyys ja työtunnit eivät niin ikään muuttuneet tilastollisesti merkitsevästi (Benzarti & Carloni, 2019).

Näihin tuloksiin on syytä suhtautua varauksella kolmesta syystä. Ne liittyvät hintatietojen tulkintaan, empiirisiin koeasetelmiin ja itse läpimenohavaintojen tulkintaan.

Ensinnäkin hinta-aineistot on kerätty yrityksiltä listahintoina eikä niitä ole painotettu myynnillä (Harju ym., 2018). Ne eivät siksi kuvaa tyypillistä yritystä, jossa kuluttajat asioivat, tai tyypillistä annosta, jota he ostavat. Yleisesti ottaen kirjallisuuden yksi helmasynneistä on päätellä vaikutuksia määriin liikevaihdon ja hintojen muutoksista. Tämä vaatii kuitenkin vahvoja oletuksia substituutiovaikutuksista markkinan sisällä, joita tutkimusaineistoissa ei useinkaan havaita.

Ensimmäistä varausta ilmentävät Harjun ja Kososen (2013) työpaperin tulokset Suomen vuoden 2010 ravintola-alan arvonlisäveroalennuksesta. Tulosten mukaan painottamattomana ravintola-annosten hinnat laskivat noin 2 prosenttia ja ravintoloiden liikevaihdolla painotettuna noin 4 prosenttia, kun täysi läpimeno olisi laskenut hintoja 7,4 prosenttia.

Harju ja Kosonen (2014) esittävät painottamattomien tulosten edustavan ravintolan ja painotettujen tulosten kuluttajan kokemaa hinnanmuutosta. Liikevaihdolla painotettu keskiarvo kertoo, miten hinnat muuttuivat keskimäärin myyntieuroa kohden, mutta painot perustuvat tutkimuksessa uudistusta edeltäneeseen myyntiin. Euromääräiset painot eivät myöskään kuvaa ateria- tai asiakasmääriä, sillä kaksi yhtä suuren liikevaihdon ravintolaa saa saman painon, vaikka toinen myy vähän kalliita aterioita ja toinen paljon edullisia. Kun annosten ja ravintoloiden suhteelliset hinnat muuttuvat, kuluttajat kuitenkin siirtävät ostojaan ravintolan sisällä halventuneisiin annoksiin ja ravintoloiden välillä hintojaan laskeneisiin ravintoloihin. Ennen uudistusta mitattujen myyntiosuuksien käyttäminen pitää ostojen jakauman ennallaan ja sulkee siten pois sekä yritysten sisäisen että niiden välisen substituution. Koska tutkimuksessa käytetyt painot kuvastavat uudistusta edeltänyttä markkinarakennetta, ne eivät myöskään voi mitata täsmällisesti edustavien ravintoloiden tai kuluttajien kokemia hinnanmuutoksia. Kuluttajien kokema hinnanlasku voi siksi olla myös painotettua arviota suurempi, toisin kuin kirjoittajat olettavat (Harju & Kosonen, 2013).

Toiseksi, estimaatit heijastelevat koko alan käyttäytymistä sen asettuessa uuteen taloudelliseen tasapainoon. Kuten käytännössä kaikki soveltava ekonometrinen tutkimus, myös edellä mainitut tutkimukset, nojaa niin sanottuun SUTVA-oletukseen (engl. stable unit treatment value assumption). Oletuksen mukaan yhdenkään yrityksen hinta tai myynti ei saa riippua siitä, miten uudistus kohtelee muita yrityksiä (Imbens & Rubin, 2015). Oletus koskee jokaista yksittäistä yritystä, joten se kos-

kee myös vaikutuksia kohde- ja verrokkiryhmien sisällä. Käytännössä oletus sulkee pois kilpailuvaikutukset (Alves ym., 2024; Minton & Mulligan, 2024).

Tästä syystä pelkkiä yritysten listahintoja ei lähtökohtaisesti pitäisi käyttää veromuutoksien vaikutusten tutkimiseen, vaan vaikutuksia pitäisi arvioida koko markkinan tasolle aggregoiduilla vastemuuttujilla, markkinan ulkopuolisilla verrokeilla (Kortelainen ym., 2023) tai rakenteellisilla ekonometrisilla malleilla.[9]

Kolmanneksi, läpimeno ei ole itsessään tehokkuuden mittari. Tehokkuuden kannalta olennaista on, kuinka paljon kysyntä siirtyy verotetusta palvelusta verottomaan vaihtoehtoon, kuten kotituotantoon. Tässä raportissa esitetty arvio koskee verotuksen rakennetta eli sitä, vääristääkö verokantojen ero kotitalouden valintaa ostetun ja itse tuotetun palvelun välillä, ja lyhyen aikavälin hintatulokset vastaavat tähän kysymykseen vain osittain, jos lainkaan.

Empiiriseen kirjallisuuteen perustuen Ropponen (2026) vertaa veromuotojen kalleutta suhteuttamalla politiikkatoimen hyödyt kohdejoukolle eli kuluttajille ja yrityksille sen nettokustannukseen julkiselle taloudelle niin sanotulla MVPF-luvulla (engl. marginal value of public funds). Arvonlisäverolle arvo on noin 1,07 (tyypillisesti 1–1,14), ja Kososen (2015) sekä Benzartin ja Carlonin (2019) tutkimille alennuksille arvo on 1, koska veropohja ei niissä reagoinut.[10] Luvut ovat kuitenkin vain niin tarkkoja kuin niiden taustalla olevien tutkimusten tulokset, ja edellä kuvatut varaukset koskevat siksi myös niitä. Esimerkiksi alennusten MVPF-arvo 1 perustuu suoraan siihen, ettei myytyjen määrien havaittu muuttuvan. Keskenään kilpailevien palvelujen verokohtelun eron kaventaminen ja yleinen kannanalennus ovat eri asioita, eikä tässä raportissa tehty vertailu anna tukea yleisen arvonlisäverokannan alennukselle.

3.4 Milloin verotuki on yritystuki

Verotuella tarkoitetaan normiverojärjestelmästä poikkeavaa säännöstä, joka keventää tietyn toiminnan tai ryhmän verotusta. Luokittelu verotueksi seuraa siis siitä, miten normiverojärjestelmä määritellään. Suomessa ja muissa Pohjoismaissa normiksi on valittu yleinen verokanta, jolloin jokainen alennettu kanta on hallinnollisesti määritelty verotueksi, kun taas esimerkiksi Belgiassa ja Saksassa alennetut kannat kuuluvat normijärjestelmään, jos niitä ei ole kohdennettu tiettyyn taloudelliseen toimintaan (Eerola, 2018). Valtiovarainministeriön verotukilistauksessa elintarvikkeiden sekä ravintola- ja ateriapalvelujen alennetut kannat ovat suurimpia yksittäisiä verotukia, ja yritystukien tutkimusjaosto pitää alennettuja arvonlisäverokantoja selvästi suurimpana verotukiryhmänä, joskin vain osaa niistä yritystukena.[11]

Mikään ei kuitenkaan takaa, että normiverojärjestelmä vastaa optimiveroteorian mukaista taloudellisesti tehokasta verorakennetta. Eerolan mukaan normijärjestelmän määritelmän muuttaminen muuttaa verotukien määrää ja suuruusluokkaa mutta ei sitä, onko verojärjestelmä toimiva.

Kun palvelulla on läheinen kotona tuotettu korvike, sen optimaalinen verokanta on luvussa 4 käsiteltävän kirjallisuuden mukaan muita matalampi. Normiverojärjestelmä tulisikin Suomessa määritellä tästä näkökulmasta. Normiverojärjestelmän määritelmä ohjaa myös sitä, mitä ja miten verotukia tarkastellaan. Asuntomarkkinoilla asuntojen vuokraamisesta saatavaa pääomatuloa verotetaan, mutta omistusasujan saamaa laskennallista asuntotuloa ei veroteta. Määttäsen (2018) mukaan laskennallisen asuntotulon verottomuus on omistusasumisen tärkein verotuki vuokra-asumiseen verrattuna. Verojärjestelmä kannustaa siten omistusasumiseen suhteessa vuokra-asumiseen. Tuloverotuksen normijärjestelmään luetaan laskennallinen asuntotulo, joten sen verovapaus, noin 5 miljardia euroa vuodessa, on listattu verotukena. Jos asuntotulon verovapaus on verotuki, taloudellisessa mielessä verotukea on myös muun kotituotannon verottomuus, vaikka sitä ei listata verotukena. Kansantalouden tilinpidon ulkopuolelle jäävä kotitaloustuotanto vastasi 19,9 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2022 (Tilastokeskus, 2024), joten kyse olisi todennäköisesti suurimmasta yksittäisestä verotuesta kansantalouden tasolla. Vertaus kuvaa osaltaan, kuinka vaikeaa verotuet on määritellä johdonmukaisesti.

Markkinalla, jossa tuottajat kilpailevat kotituotannon kanssa, suurin verotuki kohdistuu ensisijaisesti kotituotantoon eikä tuottajiin, joiden myyntiä verotetaan alennetulla arvonlisäverokannalla. Vaikka alennettu arvonlisäverokanta vääristäisi kulutusvalintoja suhteessa muihin toimialoihin, joille ei kohdisteta alennettuja verokantoja, markkinan sisällä verotus itsessään vääristää kuluttajien

valintoja markkinatuotannon ja itse tekemisen välillä. Verotukien arviointi nojaa pääosin hallinnolliseen normiverokannan määrittelyyn eikä niinkään kuluttajakysynnän ja tuottajien kilpailun tarkasteluun. Taloudellisessa mielessä kotituotannon kanssa kilpailevien palvelualojen alennettuja arvonlisäverokantoja ei ole mielekästä pitää verotukina tai etenkään yritystukina. Matkustaja-alusten myynnin verottomuus sen sijaan on verotuki millä tahansa normilla mitattuna, olipa normina alennettu tai yleinen verokanta ja koskipa verottomuus ravintolamyyntiä tai laivamyymälää. Valtiovarainministeriön verotukilistauksessa kansainvälisestä henkilöliikenteestä on verotukena vain Suomen alueella kuljetetun osuuden verovapaus, 34 miljoonaa euroa vuonna 2026, eikä aluksilla tapahtuvan myynnin verottomuutta ole listattu lainkaan (Valtiovarainministeriö, 2026a). Valtiovarainministeriön verokartoituksessa matkustaja-alusten verottoman myynnin verohyödyksi arvioidaan noin 200 miljoonaa euroa (Valtiovarainministeriö, 2026b).

4 Kotituotanto ja yhden verokannan viisaus

Vanha viisaus yhdestä arvonlisäverokannasta ei päde palveluihin, joilla on läheinen kotona tuotettu korvike. Kun palvelun voi tehdä itse, markkinapalvelun verottaminen siirtää tuotantoa kotiin, eikä tuloverotus voi korjata tätä. Tässä luvussa keskeisenä käytännön alana tarkastelemme ravintola-alaa.

4.1 Yhden verokannan perustelu ja sen oletukset

Suositus yhdestä arvonlisäverokannasta nojaa neutraliteettiin ja tunnettuun Atkinsonin ja Stiglitzin (1976) optimiveroteorian tulokseen. Tuloksen mukaan kaikkia hyödykkeitä on syytä verottaa samalla kannalla silloin, kun käytössä on progressiivinen tuloverojärjestelmä ja kotitalouden kulutusvalinnat eivät riipu siitä, kuinka paljon se tekee työtä. Tulos edellyttää kuitenkin myös, etteivät kulutusvalinnat riipu siitä, kuinka paljon kotitalous tuottaa itse, eli ettei kotona tehty työ kilpaile markkinoilla tuotettujen hyödykkeiden tai palvelujen kanssa (Cremer & Gahvari, 2015; Olovsson, 2015).

Atkinsonin ja Stiglitzin (1976) mallissa eriytetyt kulutusverokannat esitetään yhtenä tulonjaon ohjaamisen välineenä. Progressiivinen tuloverotus kohdentaa verorasituksen ansaintakyvyn mukaan ilman, että hyödykkeiden suhteellisia hintoja tarvitsee vääristää. Jos kotitalouksien kulutusvalinnat eivät kerro ansaintakyvystä mitään tulojen lisäksi, kulutusverokantojen eriyttäminen ei paranna tulonjakoa. Se ainoastaan vääristää kulutusvalintoja.

Mirrlees Review (Mirrlees ym., 2011) muotoili tuloksen tunnetuksi politiikkasuositukseksi yhdestä arvonlisäverokannasta, ja tämä näkökulma onkin omaksuttu laajasti myös suomalaisessa asiantuntijakeskustelussa. Mirrlees ym. (2011) tunnistavat kuitenkin tehokkuusperusteen verottaa kotitalouden aikaa säästäviä palveluja kevyemmin. Lastenhoitoa lukuun ottamatta he katsovat käytännön toteutuksen ongelmien, kuten hyödykkeiden välisten rajanvetojen ja hallinnollisten kustannusten, olevan mahdollisia hyötyjä suurempia. Myös Bastanin ja Koehnen (2024) mukaan yhtenäinen kulutusverokanta on luonteva lähtökohta, mutta siitä poikkeaminen voi olla perusteltua esimerkiksi ulkoisvaikutusten tai työn tarjontaan kytkeytyvän kulutuksen vuoksi.

Teoriamallit elävät käytännön politiikassa. Ekonomistikoneen paneelissa vuonna 2018 alennetuista arvonlisäverokannoista luopumista perusteltiin ennen kaikkea tehokkuudella. Alennettu verokanta on tehoton tapa tukea pienituloisia, koska merkittävä osa veroedusta kohdistuu hyvätuloisille. Panelistit vetosivat myös verojärjestelmän yksinkertaisuuteen, hyödykkeiden välisten rajanvetojen ongelmiin ja hallinnollisiin kustannuksiin. Osa katsoi lisäksi, ettei veronalennuksilla ole osoitettu merkittäviä työllisyys- tai kysyntävaikutuksia ja että osa alennuksesta jää yritysten voittoihin. Luopumista vastustettiin tulonjakosyistä, koska uudistus voisi heikentää pienituloisten asemaa eikä haittojen kompensoinnista ole varmuutta (Ekonomistikone, 2018). Puolustus on koskenut ennen muuta elintarvikkeita. Yhtenäisen kulutusverotuksen teoriaperustaa käsiteltiin perusteluissa vain harvoin, ja keskustelua olisikin hyvä monipuolistaa.

Tässä raportissa tarkasteltavien majoitus- ja ravintolapalvelujen osalta tulonjakoperustelu on suhteellisen heikko. Veroalennus kohdistuu kaikkiin ostajiin tulotasosta riippumatta, ja palvelujen kulutus painottuu hyvätuloisiin. Tulonjaon näkökulmasta suorat tulonsiirrot tai tuloverotuksen muutokset voivat siten olla tehokkaampia

välineitä. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että yhtenäinen arvonlisäverokanta olisi myös taloudellisen tehokkuuden kannalta optimaalinen. Yhden verokannan tulos ei päde, jos kulutusvalinnat ovat yhteydessä työn tarjontaan tai kotitaloudet voivat korvata markkinoilta ostettuja hyödykkeitä omalla verottamattomalla työllään. Näissä tilanteissa eriytetty kulutusverotus voi osittain korjata muita verojärjestelmän aiheuttamia vääristymiä.

Cremer ja Gahvari (2015) tarkastelevat Atkinsonin ja Stiglitzin tulosta tilanteessa, jossa hyödykkeitä voidaan tuottaa myös kotona. Yhtenäisen verokannan edellyttämää oletusta voidaan pitää kotituotannon vallitessa yleisesti ottaen epäuskottavana. Kotituotanto muuttaa kulutusvalintojen ja työn tarjonnan välistä yhteyttä, koska kotitalous joutuu päättämään paitsi ostamistaan hyödykkeistä myös siitä, kuinka paljon omaa aikaa se käyttää niiden tuottamiseen.[12] Markkinoilta ostetun palvelun ja kotona tuotetun palvelun suhteellinen houkuttelevuus riippuu tällöin sekä kulutusverotuksesta että markkinatyön verotuksesta. Progressiivinen tuloverotus ei yksin poista tätä vääristymää, koska kotitalouden omalla työllä tuotettu arvonlisä jää verottamatta. Sen verottaminen suoraan edellyttäisi kotituotannon laskennallisen arvon määrittämistä samaan tapaan kuin asuntotulossa, jonka verotuksesta Suomessa on luovuttu.[13]

Atkinsonin ja Stiglitzin mallin oletusten merkitystä on tarkasteltu teoriakirjallisuudessa myös muista näkökulmista. Pohditaan ensin tulotason ja vapaa-ajan yhteyttä verotukseen. Christiansen (1984) osoittaa, että hyödykkeitä, joita kulutetaan samoilla tuloilla sitä enemmän, mitä enemmän kotitaloudella on vapaa-aikaa, voi olla perusteltua verottaa muita enemmän. Tuloksen taustalla on se, että samoilla tuloilla vapaa-aikaa on enemmän sillä, jonka ansaintakyky on suurempi. Koska ansaintakykyä ei voida havaita suoraan, tällaisten hyödykkeiden verottaminen kohdistaa verorasitusta tarkemmin korkean ansaintakyvyn henkilöihin ja voi siten lieventää tulonjakoon pyrkivän tuloverotuksen työn tarjontaan aiheuttamaa vääristymää. Christiansenin mukaan tuloksesta ei kuitenkaan seuraa yleistä perustetta verottaa vapaa-ajan hyödykkeitä muita raskaammin, koska kotitalous voi korvata ostettuja palveluja omalla ajallaan.

Saezin (2002) mukaan eriytetty kulutusverotus voi olla perusteltua myös silloin, kun tietyn hyödykkeen kulutus kertoo henkilön ansaintakyvystä sellaista tietoa, jota tuloverotuksessa ei voida suoraan hyödyntää. Jos korkean ansaintakyvyn henkilöt kuluttavat jotakin hyödykettä muita enemmän myös samalla tulotasolla, kyseisen hyödykkeen korkeampi vero voi kohdistaa verorasitusta tarkemmin korkean ansaintakyvyn henkilöihin. Tällöin kulutusverotuksella voidaan täydentää tuloverotuksen tulonjakotehtävää. Molemmat perustelut liittyvät siten tulonjakoon. Niistä ei kuitenkaan seuraa, että vapaa-ajan palvelujen raskaampi verotus olisi taloudellisesti tehokasta tai mielekästä, koska monella vapaa-ajan palvelulla on verotuksen ulkopuolelle jäävä vaihtoehto, kuten kotitalouden oma aika tai maksuton julkinen palvelu tai julkishyödyke. Käytännössä hyödykkeiden rajaaminen olisi myös vaikeaa, sillä vapaa-ajalla käytetään hyvin monenlaisia viihde- ja harrastuspalveluja.

Tätä on hyvä havainnollistaa esimerkillä. Jos laskettelua verotettaisiin muita palveluja raskaammin, osa kysynnästä siirtyisi julkisesti ylläpidetyille ja maksuttomille hiihtoladuille ja muille liikuntapaikoille, joita kulutusvero ei tavoita. Vapaa-ajan hyödykkeiden raskaampi verotus kärsisi siten samasta ongelmasta kuin kotituotannon kanssa kilpailevien palvelujen verottaminen, koska se ohjaisi kysyntää maksullisilta palveluilta kotitalouden omaan aikaan ja maksuttomiin julkisiin vaihtoehtoihin.

Kulutusverotuksen eriyttämistä on perusteltu myös työmarkkinoiden rakenteella. Naito (1999) osoittaa, että matalan osaamistason työvoimaa intensiivisesti käyttävien toimialojen kevyempi verotus voi parantaa tulonjakoa, kun yritykset tarvitsevat eri osaamistason työntekijöitä eivätkä nämä ole helposti korvattavissa toisillaan. Veronalennus lisää kyseisten toimialojen tuotantoa ja matalan osaamistason työvoiman kysyntää. Tämä voi nostaa matalan osaamistason työntekijöiden suhteellisia palkkoja ja siten kaventaa palkkaeroja.

Saez (2004) kuitenkin osoittaa, että tämän perustelun merkitys riippuu tarkastelun aikavälistä ja työntekijöiden mahdollisuuksista vaihtaa ammattia. Lyhyellä aikavälillä työntekijät ovat pitkälti sidoksissa osaamiseensa ja nykyiseen ammattiinsa, jolloin toimialan verotuksen keventäminen voi nostaa tietyn työntekijäryhmän palkkoja. Pitkällä aikavälillä työntekijät voivat kuitenkin valita koulutuksensa ja ammattinsa palkkaerojen perusteella. Tällöin toimialakohtainen veroetu ei ole perusteltu tulonjaon välineenä, koska samat tulonjakotavoitteet voidaan saavuttaa progressiivisella tuloverotuksella. Tämä vertau-

tuu tuloverotusta koskevaan kirjallisuuteen, jossa pitkän aikavälin joustot ovat osoittautuneet selvästi lyhyen aikavälin joustoja suuremmiksi, ja kun tämä otetaan huomioon, verotuotot maksimoivat ylimmät rajaveroasteet jäävät luultua matalammiksi (Kleven ym., 2025; Kuusi ym., 2026). Tämä mekanismi eroaa kotituotantoon perustuvasta argumentista, joka liittyy kotitalouksien oman työn jäämiseen verotuksen ulkopuolelle.

Kleven (2004) tarkastelee puolestaan kotitalouden omaa aikaa säästäviä hyödykkeitä ja päätyy niiden kohdalla päinvastaiseen verosuositukseen. Kun markkinoilta ostettu palvelu korvaa kotitalouden omaa työtä, palvelua voi olla perusteltua verottaa muita hyödykkeitä kevyemmin. Esimerkiksi ravintola-ateria, kotisiivous ja lastenhoito ovat tällaisia palveluja. Markkinapalvelujen verottaminen nostaa niiden hintaa suhteessa kotitalouden itse tuottamiin palveluihin ja kannustaa siirtämään tuotantoa markkinoilta kotitalouksiin. Samalla kotituotantoon käytetty aika voi olla pois markkinatyöstä. Markkinapalvelujen kevyempi verotus vähentää tätä vääristymää.

Christiansenin ja Klevenin tulokset perustuvat siten erilaisiin mekanismeihin. Edellisessä kulutusverotuksella pyritään kohdistamaan verorasitusta tarkemmin korkean ansaintakyvyn henkilöihin, kun taas jälkimmäisessä pyritään vähentämään kannustinta siirtää tuotantoa verotettujen markkinoiden ulkopuolelle. Sama palvelu voi olla molempien vaikutusten kohteena. Esimerkiksi ravintola-ateria voidaan kuluttaa vapaa-ajalla, mutta sen ostaminen myös säästää kotitalouden ruoanlaittoon käyttämää aikaa. Vaikutukset voivat tällöin johtaa vastakkaisiin verosuosituksiin. Kleven ym. (2000) osoittavat, että kotituotannon kanssa kilpailevaa palvelua voi olla perusteltua verottaa kevyemmin, vaikka sitä kulutettaisiin vapaa-ajalla, erityisesti jos suuri osa palvelusta tuotetaan kotona.

Klevenin (2004) tarkastelussa kotituotannon merkitystä voidaan arvioida myös kotitalouden eri toimintojen kustannusrakenteen kautta. Kotitalouden lopullinen kulutus muodostuu usein yhdistämällä markkinoilta ostettuja hyödykkeitä ja omaa aikaa. Esimerkiksi kotona valmistettu ateria edellyttää sekä elintarvikkeiden ostamista että ruoanlaittotyötä, kun taas ravintolapalvelun ostaminen korvaa merkittävän osan omasta työstä markkinoilla tuotetulla palvelulla. Koska kotitalouden omaa aikaa ei veroteta, kulutusvero kohdistuu eri toimintoihin eri voimakkuudella riippuen siitä, kuinka suuri osa niiden kokonaiskustannuksista koostuu markkinoilta ostetuista hyödykkeistä.

Klevenin tuloksen mukaan optimaalisen verokannan tulisi olla sitä matalampi, mitä suurempi on markkinoilta ostettujen panosten osuus toiminnon kokonaiskustannuksista suhteessa kotitalouden omaan aikaan. Näin verotuksella voidaan tasata eri toimintojen efektiivistä verorasitusta. Samalla tulos osoittaa, miksi yhtenäinen arvonlisäverokanta ei välttämättä merkitse neutraalia verotusta kotona tuotettujen ja markkinoilta ostettujen palvelujen välillä, koska niiden tosiasiallinen verorasitus voi poiketa huomattavasti toisistaan, vaikka kaikille markkinoilla myytäville hyödykkeille sovellettaisiin samaa verokantaa.

Olovsson (2015) tarkastelee näiden mekanismien määrällistä merkitystä Eurooppaan ja Yhdysvaltoihin kalibroidussa yleisen tasapainon mallissa. Mallissa kotitaloudet ostavat tavaroita ja markkinapalveluja sekä tuottavat palveluja itse käyttämällä omaa aikaansa ja kotipääomaa, kuten asuntoa ja kestokulutustavaroita. Koska kotituotantoa ei voida verottaa suoraan, markkinapalvelujen verottaminen ohjaa kotitalouksia korvaamaan ostettuja palveluja omalla työllään. Tämä vähentää markkinapalvelujen kysyntää ja voi samalla pienentää markkinatyöhön käytettävää aikaa. Palvelujen verokannan alentaminen suhteessa tavaroihin vähentää tätä vääristymää.

Olovssonin mallissa markkinapalvelujen optimaalinen verokanta on selvästi tavaroiden verokantaa matalampi. Euroopalle laskettuna ero on noin viisi prosenttiyksikköä, kun taas Yhdysvalloissa palvelujen optimaalinen verokanta on lähellä nollaa. Tulosten määrällinen suuruus riippuu erityisesti siitä, kuinka helposti kotitaloudet voivat korvata markkinapalveluja omalla tuotannollaan, sekä koti- ja markkinatuotannon suhteellisesta tuottavuudesta. Erot Euroopan ja Yhdysvaltojen välillä heijastavat mallin maiden välisiä rakenteellisia ja verotuksellisia eroja. Tulokset eivät siten sellaisenaan osoita tietyn verokannan olevan optimaalinen Suomessa, mutta ne havainnollistavat, että kotituotannon huomioon ottaminen voi muuttaa merkittävästi optimaalista verorakennetta.

Edellä käsitelty kirjallisuus osoittaa, ettei yhden arvonlisäverokannan optimaalisuus ole yleispätevä tulos. Eriytetyn verotuksen perusteet riippuvat siitä, millaisia vääristymiä verotuksella pyritään korjaamaan. Vapaa-aikaan

ja osaamistasoon liittyvät perustelut koskevat ensisijaisesti tulonjakoa. Kotituotannon tapauksessa ongelma on toisenlainen. Markkinoilla tuotettua palvelua verotetaan, mutta kotitalouden omaa työtä ei, mikä voi ohjata tuotantoa markkinoilta kotitalouksiin. Kotituotanto muodostaa siten taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta perusteen verottaa sitä korvaavia markkinapalveluja muita hyödykkeitä kevyemmin.

4.2 Kotituotanto ravintola-alalla ja muissa palveluissa

Ravintola-aterian ja kotona valmistetun aterian[14] kilpailu on selkeä esimerkki kotityön roolista, joskin sama asetelma koskee kaikkia palveluja, jotka kotitalous voi tuottaa itse: siivousta, ruoanlaittoa, lastenhoitoa, pihatöitä sekä kodin ja auton korjauksia.

Kotona valmistetun aterian raaka-aineita verotetaan, mutta oma työ jää veropohjan ulkopuolelle. Verotuksen neutraliteetti ei tällöin täyty, koska sama tarve voidaan tyydyttää joko markkinoilta ostamalla tai kotona tuottamalla, ja verokohtelu riippuu siitä, tekeekö työn markkinoilla toimiva yritys vai kuluttaja itse. Neutraalisuuden rikkoutuminen itsessään johtaa tuotannon tehottomuuteen. Ongelma on pahempi, jos ja kun markkinatuotanto on yleisesti ottaen erikoistumisen ja mittakaavaetujen vuoksi tehokkaampaa kuin kotitalouksien oma tuotanto.

Vaikutus jakautuu kolmeen osaan. Ensiksi, kuluttaja korvaa ravintola-aterian kotona valmistetulla, jolloin markkinapalvelun tuotanto vähenee, kotitalouden omaan tuotantoon käyttämä aika kasvaa ja syntyy tuotannollinen tehokkuustappio. Toiseksi, kotityöhön siirtyvä aika voi vähentää markkinatyöhön käytettävää aikaa. Koska kotityöhön käytetty aika voi olla pois myös vapaa-ajasta, vaikutuksen suuruus on lopulta empiirinen kysymys. Kolmanneksi, kotitalouden hyvinvointiin vaikuttavat myös vapaa-ajan määrä ja laatu sekä kotitalouden omat mieltymykset. Suurempi markkinatyön määrä tai suurempi bruttokansantuote ei sellaisenaan tarkoita suurempaa hyvinvointia.

Kirjallisuudessa esitetään jonkin verran vaikutusarvioita ilmiöstä. Piggott ja Whalley (2001) osoittavat Kanadan vuoden 1994 aineistoon kalibroidulla tasapainomallilla, että kulutusveron veropohjan laajentaminen palveluihin voi heikentää hyvinvointia. Kanada korvasi vuoden 1991 alussa kapean 13,25 prosentin valmistusportaan liikevaihtoveron 7 prosentin arvonlisäverolla, jolloin veropohjaan tulivat uusina muun muassa ravintola-ateriat, parturipalvelut, puutarhanhoito ja talonkorjaus.

Mallin lähtökohtana on, että uusina verotetut palvelut ovat helpompia tuottaa kotona kuin aiemmin verotetut tavarat, jolloin veropohjan laajentaminen siirtää tuotantoa suhteellisen tehottomaan kotituotantoon. Osa tuotannosta siirtyy myös harmaaseen talouteen.

Kiinnostavaa on, että mallin mukaan laajennus heikensi hyvinvointia, vaikka se alensi verokantaa ja sitä pidettiin verotuoton suhteen neutraalina. Kotituotanto ei kuulu veropohjaan, joten laajennus jakaa saman markkinan verotettuun ja verottomaan osaan, eikä verotuoton suhteen neutraali uudistus ole neutraali tuotannon rakenteen suhteen. Kanadan aineistossa ravintola-aterioiden kulutus väheni ja kotona syöminen lisääntyi veropohjan laajennuksen jälkeen.

Kotityön ja markkinatyön välinen kiila ei koostu pelkästään arvonlisäverotuksesta. Kun kotitalous ostaa palvelun markkinoilta, hintaan sisältyvät tekijän ansiotulovero ja sivukulut sekä arvonlisävero, ja ostaja maksaa ne verotetulla ansiotulollaan. Lisäksi on huomionarvoista, että arvonlisävero muistuttaa työvoimavaltaisessa palvelussa vaikutuksiltaan työn verotusta, koska vero kohdistuu pääosin työpanoksen arvoon.

Kotona tehty sama työ on täysin verovapaata. Kotityön ja markkinatyön verokohtelun ero syntyy siten koko verokiilasta eli arvonlisäverotuksen lisäksi myös ansiotuloveroista ja työnantajamaksuista, ja se on suurin työvoimavaltaisissa palveluissa, joissa työn tulo-osuus jalostusarvosta on suuri. Esimerkiksi Bastanin ja Koehnen (2024) mukaan tulovero vähentää virallista työtä ja erikoistumista, koska kotona tehty työ jää verotta, ja kotitalouspalvelujen tukeminen, kuten Suomen kotitalousvähennys, lieventää tätä vääristymää.

Suomessa kotitalousvähennystä on perusteltu myös harmaan talouden torjunnalla ja työllisyydellä. Kotituotannon vääristymä on kuitenkin eri ongelma kuin se, jota kotitalousvähennyksellä pyritään tässä tapauksessa ratkaisemaan. Oma työ ei kuulu veropohjaan lainkaan, kun taas pimeä työ kuuluu veropohjaan mutta jää ilmoitta-

matta. Kotituotannon vääristymää kavennetaan markkinapalvelun verokohtelua keventämällä. Pimeän työn torjuntaan on Bastanin ja Koehnen (2024) mukaan kulutusverotusta suorempia välineitä.

On myös huomioitava, että kotituotantoa koskevat argumentit ulottuvat myös majoitustoimintaan. Oma tai tuttavan mökki kilpailee samalla markkinalla markkinoilla tuotetun majoituksen, kuten vuokramökin kanssa, joista vain jälkimmäistä verotetaan. Tältä osin verokohtelu muistuttaa läheisesti laskennallisen asuntotulon verovapautta suhteessa vuokra-asumisen verottamiseen. Toisaalta asuntojen pitkäaikaista vuokraamista verotetaan vain pääomatulon muodossa, mutta majoitustoiminnasta kannetaan myös arvonlisäveroa. Vapaa-ajan matkoissa mittakaavaa voidaan pitää myös merkittävänä, sillä vuonna 2025 kotimaan vapaa-ajanmatkojen yöpymisistä 73 prosenttia oli ilmaismajoituksessa, kuten omalla tai tuttavan mökillä tai sukulaisten luona (Tilastokeskus, 2026). Sama kilpailuasetelma koskee selvästi myös hotelleja ja muuta kaupallista majoitusta.

4.3 Käytännön merkitys

Rogerson (2008) tarkastelee markkinatyötunteja viidessä Manner-Euroopan maassa ja Yhdysvalloissa vuosina 1956–2003. Hän havaitsee, että työtunnit henkeä kohti laskivat Euroopassa lähes 45 prosenttia Yhdysvaltoihin verrattuna ja että lasku selittyy lähes kokonaan sillä, ettei Eurooppaan kehittynyt yhdysvaltalaisen kaltaista palvelusektoria. Tavarasektorin työtunnit laskivat Euroopassa hieman Yhdysvaltain tason alle, mutta palvelusektorin tunnit jäivät Euroopassa noin kahteen kolmasosaan Yhdysvaltain tasosta.

Kalibroidussa ajankäyttömallissa verojen nousu ja teknologinen kiinnikurominen selittävät suurimman osan erosta. Verokiila markkinatyön ja kotityön välillä siirtää toimintoja markkinoilta kotisektorille, ja mallin mukaan eurooppalaiset käyttivät vuonna 2003 noin viidenneksen enemmän aikaa kotituotantoon kuin yhdysvaltalaiset.

Rogerson viittaa myös saksalaiseen ajankäyttöaineistoon, jonka mukaan koti- ja markkinatyön yhteenlaskettu määrä on Saksassa ja Yhdysvalloissa suunnilleen sama, mutta saksalaiset käyttävät enemmän aikaa aterioiden valmistamiseen kotona ja vähemmän rahaa ravintoloihin. Sama markkinatyön ja kotityön verokohtelun ero on siten yksi selitys sille, miksi eurooppalaiset tekevät vähemmän työtunteja vuodessa kuin yhdysvaltalaiset.

Koska kotona tehty työ ei näy bruttokansantuotteessa, ero näkyy myös maiden tuotantoluvuissa, ja osa Euroopan ja Yhdysvaltojen tuotantoerosta voi siten olla siirtymää markkinahintaisesta tuotannosta mittaamattomaan kotityöhön. Suomessa tilinpidon ulkopuolelle jäävä kotitaloustuotanto vastasi 19,9 prosenttia bruttokansantuotteesta vuonna 2022 (Tilastokeskus, 2024). Kaiken kaikkiaan Rogersonin (2008) ja Olovssonin (2015) tulokset viittaavat yhdessä siihen, että markkinatyön ja kotityön verokohtelun ero vähentää markkinapalvelujen käyttöä ja että Euroopassa palveluja verotetaan suhteessa tavaroihin raskaammin kuin optimaalinen verotus edellyttäisi.

Kotituotantoperustelun määrällinen merkitys on kuitenkin empiirisesti epävarma. Ratkaisevaa on erityisesti se, kuinka helposti kotitaloudet korvaavat itse tekemäänsä työtä markkinoilta ostetuilla palveluilla, kun palvelujen suhteellinen hinta muuttuu. Mitä voimakkaampaa tämä korvautuminen on, sitä suurempi voi olla veronalennuksen tehokkuushyöty. Jos taas kotitaloudet jatkavat palvelujen tuottamista itse niiden hinnasta riippumatta, kevyempi verotus ei juuri vähennä kotituotannon ja markkinatuotannon välistä vääristymää. Kosonen (2015) nostaa esiin Klevenin (2004) ajankäyttöön perustuvan argumentin mahdollisena perusteena palvelujen alennetulle arvonlisäverokannalle, mutta toteaa perustelun merkityksen riippuvan kysynnän hintajoustosta. Hänen tutkimuksessaan parturi- ja kampaamopalvelujen kysyntä reagoi veronalennukseen vain vähän, mikä viittaa siihen, että ainakin lyhyellä aikavälillä veronalennuksella saavutettu tuotannon siirtymä kotitalouksista markkinoille jäi vähäiseksi.

Samansuuntaista näyttöä saadaan Harjun ym. (2026) tutkimuksesta, jossa tarkastellaan kotitalousvähennyksen ulottamista siivouspalveluihin Ruotsissa vuonna 2007. Uudistus puolitti palvelun ostajalle aiheutuvan hinnan, mutta tutkimuksessa ei havaittu kasvua yritysten ilmoitetussa myynnissä eikä veronkierron vähenemistä. Tulos viittaa siihen, ettei palvelujen ostaminen välttämättä lisäänny voimakkaasti edes huomattavan hinnanalennuksen seurauksena. Tutkimus ei kuitenkaan suoraan osoita, miten kotitalouksien omaan siivoustyöhön käyttämä aika muuttui. Lisäksi on mahdollista, että palvelujen käy-

tön vakiintuminen ja kotitalouksien ajankäytön muuttuminen vievät aikaa, jolloin lyhyen aikavälin vaikutukset jäävät pitkän aikavälin vaikutuksia pienemmiksi.

Näiden tutkimusten perusteella kotituotannon huomioon ottaminen on perusteltua optimaalista verotusta arvioitaessa, mutta käytettävissä oleva empiirinen näyttö ei vielä osoita, kuinka suuri kotituotannon aiheuttama vääristymä on Suomen ravitsemispalveluissa tai kuinka merkittävästi alennettu arvonlisäverokanta sitä vähentää. Erityisesti tarvittaisiin tietoa siitä, miten ravintolapalvelujen hinnat vaikuttavat kotona tehtävään ruoanlaittoon, markkinoilta ostettujen aterioiden määrään ja kotitalouksien ajankäyttöön. Tästä syystä teoreettinen peruste alennetulle verokannalle on erotettava sen optimaalista suuruutta koskevasta empiirisestä arviosta.

4.4 Politiikkavaihtoehdot

Edellisissä alaluvuissa kävimme läpi, kuinka kotituotannon ja markkinapalveluiden välinen kilpailu on peruste alennetulle arvonlisäverokannalle. Kotityön ja markkinatyön verokohtelun ero syntyy arvonlisäveron lisäksi ansiotuloveroista ja työnantajamaksuista, ja se on yksi selitys Euroopan Yhdysvaltoja pienemmälle palvelusektorille. Perustelun määrällistä merkitystä ei kuitenkaan tunneta tarkasti. Vääristymää voidaan lieventää joko alentamalla markkinapalvelujen arvonlisäverotusta tai keventämällä markkinatyöhön kohdistuvaa verotusta. Näiden vaihtoehtojen vaikutusmekanismit ja kohdentuminen ovat erilaisia.

Alennettu arvonlisäverokanta vaikuttaa suoraan markkinapalvelun verolliseen hintaan ja siten kotitalouden valintaan ostetun ja itse tuotetun palvelun välillä. Ravintola- ja ateriapalvelut ovat tästä selkeä esimerkki. Kotona valmistetun aterian raaka-aineisiin sisältyy arvonlisäveroa, mutta kotitalouden omaan ruoanlaittotyöhön ei. Ravintolassa raaka-aineiden arvonlisävero on vähennyskelpoinen, mutta vero kannetaan koko aterian hinnasta, joten myös aterian valmistamisesta syntyvä arvonlisä kuuluu veropohjaan. Markkinapalvelun verottaminen kannustaa siten korvaamaan ostettuja aterioita kotona valmistetuilla. Klevenin (2004) ja Olovssonin (2015) tarkastelujen perusteella ravintolapalvelujen muita hyödykkeitä matalampi verokanta voi vähentää tätä vääristymää ja parantaa tuotannon tehokkuutta.

Veronalennuksen vaikutus riippuu kuitenkin siitä, kuinka suuri osa alennuksesta siirtyy kuluttajahintoihin ja kuinka herkästi kotitaloudet pitkällä aikavälillä korvaavat omaa työtään ostetuilla palveluilla. Jos alennus jää pääosin yritysten katteisiin, kotitalouksien valinnat muuttuvat lyhyellä aikavälillä vähän. Samoin vaikutus kotituotantoon jää vähäiseksi, jos palvelujen ostamista eivät rajoita ensisijaisesti hinnat vaan esimerkiksi tottumukset, mieltymykset tai palvelujen saatavuus. Alaluvussa 3.3 käsitelty empiirinen näyttö viittaa siihen, että tutkittujen palvelualojen veronalennusten lyhyen aikavälin kysyntävaikutukset ovat usein olleet pieniä.

Tulokset eivät kuitenkaan suoraan mittaa kotitalouksien ajankäytön muutoksia eivätkä ratkaise pitkän aikavälin vaikutuksia. Teoreettinen peruste alennetulle verokannalle on siten olemassa, mutta sen määrällistä merkitystä Suomen ravintolapalveluissa ei tunneta riittävän tarkasti.

Arvonlisäverokannan eriyttämisellä on myös kustannuksia. Se muuttaa eri markkinahyödykkeiden suhteellisia hintoja, kaventaa veropohjaa ja edellyttää rajanvetoa kevyemmin ja ankarammin verotettujen hyödykkeiden välillä. Vaikka kevyempi verotus voi vähentää markkinapalvelun ja kotituotannon välistä vääristymää, se voi samalla lisätä muiden markkinahyödykkeiden välisiä vääristymiä. Lisäksi verotuottojen menetyksen korvaaminen muilla veroilla voi aiheuttaa tehokkuuskustannuksia. Alennetun verokannan tarkoituksenmukaisuus riippuu näiden hyötyjen ja kustannusten suhteesta. Kotituotannon huomioon ottaminen ei siten tarkoita, että mahdollisimman alhainen verokanta olisi optimaalinen.

Toinen vaihtoehto on markkinatyön kustannusten alentaminen esimerkiksi työnantajamaksuja keventämällä. Sen peruste on osittain sama kuin arvonlisäveron alentamisessa. Kotitalouden omaan työhön ei kohdistu työnantajamaksuja eikä ansiotuloveroa, kun taas markkinapalvelun tuottamiseen käytetty työ on näiden verojen ja maksujen piirissä. Työnantajamaksujen keventäminen alentaa yrityksen työvoimakustannuksia ja voi siten lisätä työvoiman kysyntää, palvelujen tarjontaa ja tuotantoa. Jos kustannusten lasku välittyy myös kuluttajahintoihin, se voi tehdä markkinapalvelujen ostamisesta houkuttelevampaa suhteessa kotituotantoon.

Työnantajamaksujen vaikutuksista on myös suomalaista tutkimusnäyttöä. Jysmän ym. (2026) mukaan Suomes-

sa vuoteen 2010 voimassa ollut työnantajamaksun porras vähensi rajan yläpuolella olevien yritysten määrää noin 18 prosenttia ja pienensi sen kohtaamien yritysten työllisyyttä, pääomaa ja arvonlisäystä noin 10 prosenttia. Tulos osoittaa, että työnantajamaksut voivat vaikuttaa yritysten kasvuun ja toiminnan laajuuteen. Benzarti ja Harju (2021) puolestaan havaitsevat, että korkeammat työnantajamaksut vähentävät lyhyellä aikavälillä yritysten työllisyyttä eivätkä siirry välittömästi alempiin palkkoihin. Yritykset vähentävät tällöin erityisesti matalan osaamistason ja rutiininomaista työtä tekevien työntekijöiden käyttöä. Tulokset viittaavat siihen, että työnantajamaksujen keventäminen voi vaikuttaa työvoiman kysyntään ja yritysten toimintaan etenkin työvoimavaltaisilla palvelualoilla.

Työnantajamaksujen keventämisen etuna on, ettei sitä tarvitse kohdentaa yksittäisiin kulutushyödykkeisiin. Laaja, toimialoista riippumaton kevennys voi vähentää työn verotuksen aiheuttamia vääristymiä ilman uusia arvonlisäverotuksen rajanveto-ongelmia. Bastani ja Koehne (2024) korostavatkin, että työllisyyden parantamiseen yleinen työvoimakustannusten alentaminen ja koulutus voivat olla toimialakohtaisia kulutusverotuksen muutoksia tarkoituksenmukaisempia välineitä. Toisaalta yleinen työnantajamaksujen kevennys kohdistuu myös sellaisille aloille, joiden tuotteilla ei ole läheistä kotona tuotettua korviketta. Se ei siksi välttämättä ole yhtä tarkasti kohdennettu väline kotituotannosta aiheutuvan vääristymän korjaamiseen.

Lisäksi työnantajamaksujen keventämisen vaikutukset riippuvat veron kohtaannosta. Lyhyellä aikavälillä kevennys voi parantaa yritysten kannattavuutta ja lisätä työvoiman kysyntää, mutta pitkällä aikavälillä osa hyödystä voi siirtyä korkeampiin palkkoihin. Tällöin vaikutus palvelujen hintoihin ja kotitalouksien valintaan kotituotannon ja markkinapalvelujen välillä voi jäädä pienemmäksi. Arvonlisäveron ja työnantajamaksujen keventäminen eivät siten ole vaikutuksiltaan samanlaisia, vaikka molemmat voivat kaventaa kotityön ja markkinatyön välistä verokiilaa.

Ropposen (2026) tutkimuksessa ansiotuloverotuksen keventämisen hyvinvointivaikutukset näyttäytyvät arvonlisäverotuksen keventämistä edullisempina. Tulosta voidaan pitää yhtenä perusteena tarkastella työn verotuksen keventämistä vaihtoehtona kulutusverotuksen eriyttämiselle. Vertailu ei kuitenkaan sisällä työnantajamaksuja erillisenä politiikkatoimena eikä suoraan arvioi kotituotannon ja markkinapalvelujen välistä korvautumista. Vaikka työnantajamaksujen ja ansiotuloverojen pitkän aikavälin kohtaannon voidaan tavanomaisissa malleissa odottaa olevan samankaltainen, tästä ei vielä seuraa, että työnantajamaksujen keventäminen olisi kotituotannon vääristymän korjaamisessa arvonlisäveron alentamista tehokkaampi väline. Vertailu edellyttäisi molempien toimenpiteiden vaikutusten arvioimista samassa kehikossa ja samalla julkistaloudellisella kustannuksella.

Politiikkavaihtoehtojen vertailussa on siten erotettava kaksi tavoitetta: yleisen työllisyyden ja markkinatuotannon lisääminen sekä kotituotannon ja markkinapalvelujen välisen verotuksellisen vääristymän vähentäminen. Työnantajamaksujen yleinen keventäminen voi olla perusteltu väline ensimmäiseen tavoitteeseen, kun taas kotituotannon kanssa kilpailevien palvelujen alennettu arvonlisäverokanta kohdistuu suoremmin jälkimmäiseen. Kumpaakaan toimenpidettä ei voida pitää lähtökohtaisesti parempana ilman tietoa niiden käyttäytymisvaikutuksista, kohtaannosta ja julkistaloudellisista kustannuksista.

Tämän raportin perusteella kotituotanto muodostaa taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta perusteen säilyttää ravintola- ja ateriapalvelujen alennettu arvonlisäverokanta. Suositus ei merkitse uuden veronalennuksen esittämistä. Käytettävissä oleva empiirinen näyttö ei riitä hyvinvoinnin kannalta optimaalisen verokannan tai vaihtoehtoisten verokevennysten hyvinvointivaikutusten täsmälliseen arvioimiseen. Tätä varten tarvittaisiin erityisesti tietoa markkinapalvelujen ja kotituotannon välisestä korvautumisesta, veromuutosten vaikutuksesta kuluttajahintoihin ja kotitalouksien ajankäyttöön sekä eri politiikkavaihtoehtojen rahoittamisen kustannuksista.

5 Rajat ylittävä liiketoiminta

Kansainvälinen kauppa tuo arvonlisäverotuksen neutraalisuuden arviointiin uuden ulottuvuuden. Kuluttajan vaihtoehdot eivät rajoitu kotimaassa tuotettuihin palveluihin, vaan samankaltaisia palveluja voidaan ostaa myös ulkomailta. Tällöin kuluttajien valintoihin voivat vaikuttaa palvelujen hinnan ja laadun lisäksi maiden väliset erot

verotuksessa. Verotuksen tehokkuuden kannalta keskeinen kysymys on, missä määrin nämä erot ohjaavat kysyntää ja tuotantoa maiden välillä sen sijaan, että valinnat perustuisivat palvelujen todellisiin tuotantokustannuksiin ja kuluttajien mieltymyksiin.

Seuraavissa alaluvuissa tarkastelemme näitä kysymyksiä majoituspalvelujen kansainvälisen verokilpailun, kotimaan ja ulkomaan matkakokonaisuuksien verokohtelun sekä matkustaja-aluksilla tapahtuvan myynnin verottomuuden ja matkustaja-alusten yritystukien näkökulmista. Tavoitteena on tunnistaa tilanteet, joissa nykyinen verojärjestelmä kohtelee kilpailevia palveluja eri tavoin, sekä arvioida mahdollisuuksia vähentää tästä aiheutuvia vääristymiä.

5.1 Lähtökohtia keskusteluun

Kansainvälisen arvonlisäverotuksen lähtökohtana on määränpäämaaperiaate, jonka mukaan hyödykkeiden kulutusta verotetaan siinä maassa, jossa ne kulutetaan. Periaate on yhdenmukainen Diamondin ja Mirrleesin (1971) tuotannon tehokkuutta koskevan tuloksen kanssa. Sen mukaan verojärjestelmän tulisi mahdollisuuksien mukaan välttää tuotannollisten valintojen vääristämistä. Tavarakaupassa määränpäämaaperiaate toteuttaa tätä tavoitetta siten, että tuontitavarat kohtaavat saman arvonlisäverotuksen kuin kotimaassa valmistetut tavarat, kun taas vienti vapautetaan lähtömaan verosta. Siten samassa maassa kulutettavien hyödykkeiden verokohtelu ei riipu niiden tuotantopaikasta.

Matkailupalveluissa tilanne on kuitenkin erilainen, koska kuluttaja liikkuu palvelun luokse. Suomessa asuva kuluttaja voi esimerkiksi valita kotimaan hotelliloman tai ulkomaille suuntautuvan matkan. Molemmissa tapauksissa majoituspalvelu verotetaan sen sijaintimaan verokannan mukaan, mutta kuluttajan näkökulmasta vaihtoehtoihin kohdistuu eri verorasitus. Määränpäämaaperiaate siis toteutuu, mutta se ei takaa keskenään kilpailevien palvelujen yhtenäistä verokohtelua silloin, kun kulutus voi siirtyä maiden välillä. Kotimaisen palvelun verotus voi tällöin vaikuttaa sen kilpailuasemaan suhteessa ulkomaiseen tarjontaan.

Ulkomaisten matkailijoiden Suomessa ostamat majoitus- ja ravintolapalvelut ovat kansantalouden näkökulmasta matkailuvientiä, vaikka palvelut tuotetaan ja kulutetaan Suomessa. Vastaavasti suomalaisten ulkomailla ostamat palvelut ovat matkailutuontia. Tämä poikkeaa tavanomaisesta tavaraviennistä myös verotuksen kannalta. Suomessa kulutetusta matkailupalvelusta maksetaan Suomen arvonlisävero riippumatta siitä, onko ostaja kotimainen vai ulkomainen. Näin matkailupalvelujen arvonlisävero kohdistuu osittain ulkomailta tulevaan kysyntään, mikä vaikuttaa verotuksen kansantaloudellisiin vaikutuksiin.

Matkailupalvelujen kilpailua muista hyödykemarkkinoista erottaa myös niiden voimakas alueellinen erilaistuminen. Matkakohteet eivät yleensä ole täydellisiä korvikkeita toisilleen, vaan niiden vetovoima perustuu esimerkiksi luonnonolosuhteisiin, kulttuuriin, ilmastoon, saavutettavuuteen ja palvelujen laatuun. Kuluttaja voi vertailla Lapin talvimatkailua muihin pohjoisiin matkakohteisiin, mutta näiden palvelujen korvattavuus voi olla huomattavasti vähäisempää kuin esimerkiksi kahden samanlaisia tuotteita myyvän kaupan välillä. Toisaalta kaupunkilomien ja tiettyjen vapaa-ajanmatkojen kohdalla vaihtoehtoisten matkakohteiden joukko voi olla laaja. Tämän vuoksi kansainvälisen matkailukysynnän hintajousto ja verokilpailun voimakkuus voivat vaihdella merkittävästi matkakohteiden ja matkailijaryhmien välillä.

Kuluttaja vertailee hintoja koko matkan perusteella eikä yksittäisiä osia erillään. Kuljetus, majoitus, ravintoloissa syöminen ja anniskelu sekä muut palvelut muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden, jonka eri osien suhteellinen merkitys vaihtelee matkan pituuden, keston ja tarkoituksen mukaan. Lyhyellä matkalla kuljetuksen osuus kokonaiskustannuksista voi olla suuri, kun taas pitkällä lomamatkalla majoituksen ja muiden kohteessa kulutettavien palvelujen merkitys korostuu. Matkan osien verokohtelu voi poiketa huomattavasti toisistaan. Suomessa kotimaan henkilökuljetus on arvonlisäverollista ja kansainvälinen henkilökuljetus verotonta, ulkomaisen majoituksen verokanta määräytyy kohdemaassa ja matkustaja-aluksen ravintolamyynti voi olla kokonaan verotonta. Majoituspalvelun arvonlisäverokannan ero ei siksi yksin kerro, kuinka voimakkaasti verotus vaikuttaa kotimaan ja ulkomaan matkailun suhteelliseen hintaan.

Majoituspalvelujen kansainväliseen kilpailuun liittyy myös verokilpailua. Kun kuluttajat voivat valita eri maissa sijaitsevien matkakohteiden välillä, yhden maan ar-

vonlisäverotus ja muu verotus, kuten alkoholijuomavero, vaikuttavat paitsi sen omiin verotuloihin myös muissa maissa tuotettujen palvelujen kysyntään. Jos maa alentaa majoituspalvelujen, ravintolapalveluiden tai alkoholijuomien verokantaa, osa kysynnän lisäyksestä voi tulla ulkomaisilta kilpailijoilta. Vastaavasti verokannan nostaminen voi ohjata matkailijoita muihin maihin. Yksittäisen maan veropäätökset vaikuttavat siten muiden maiden veropohjiin, eivätkä maat välttämättä ota näitä vaikutuksia huomioon omassa päätöksenteossaan. Tämä muodostaa perustan kansainväliselle verokilpailulle.

Verokilpailun keskeinen mekanismi on se, että verokannan alentaminen voi houkutella liikkuvaa veropohjaa muista maista. Alhaisempi vero vähentää verotuottoa olemassa olevasta kotimaisesta kulutuksesta, mutta voi samalla kasvattaa veropohjaa ulkomailta tulevan kysynnän kautta. Mitä helpommin kuluttajat voivat korvata kotimaisia palveluja ulkomaisilla, sitä voimakkaammin verokantojen erot voivat vaikuttaa kysyntään. Tällöin maan kannalta optimaalinen verokanta voi jäädä matalammaksi kuin tilanteessa, jossa kulutus ei voisi siirtyä rajojen yli. Koska yhden maan houkuttelema kysyntä on osittain pois muilta mailta, verokilpailu voi johtaa tilanteeseen, jossa maat asettavat verokantansa yhteisen hyvinvoinnin näkökulmasta liian mataliksi.

Kanbur ja Keen (1993) tarkastelevat tätä kysymystä kahden erikokoisen maan rajakauppamallissa. He osoittavat, että pienempi maa päätyy asettamaan suurempaa maata matalamman kulutusverokannan. Tuloksen intuitio liittyy maiden veropohjien kokoon. Pieni maa voi houkutella matalalla verokannalla suhteellisen suuren määrän ostajia suuremmasta naapurimaastaan. Näistä ostajista saatavat lisäverotulot voivat olla merkittäviä suhteessa pienen maan omaan veropohjaan. Suurelle maalle vastaava strategia on vähemmän houkutteleva, sillä pienen naapurimaan ostajapotentiaali on rajallinen suhteessa suuren maan omaan kulutukseen. Verokannan alentaminen pienentäisi tällöin verotuottoa suurelta kotimaiselta veropohjalta, mutta ulkomailta houkuteltujen ostajien määrä jäisi suhteellisesti pienemmäksi. Tästä seuraa, että pienellä maalla on suurempi kannustin kilpailla ostajista matalalla verokannalla.

Maiden välinen koordinaatio voi lieventää verokilpailun haittoja, mutta sen toteutustavalla on merkitystä. Kanbur ja Keen (1993) osoittavat, ettei verokantojen yhdenmukaistaminen välttämättä hyödytä molempia maita. Pieni maa voi menettää matalan verokantansa tuoman kilpailuedun, jolloin osa ulkomaisista ostajista ja näistä saatavista verotuloista menetetään. Sen sijaan vähimmäisverokannan asettaminen voi hyödyttää molempia maita. Kun pienen maan verokanta nousee maltillisesti, suuren maan veropohjan siirtyminen rajan yli vähenee. Samalla pieni maa voi hyötyä korkeammasta verokannasta saatavista lisätuloista. Mallissa sopivasti asetettu vähimmäisverokanta voi siten parantaa molempien maiden asemaa, vaikka verokantojen täydellinen harmonisointi ei siihen pystyisi.

Matkailupalveluissa verokilpailun mekanismi on samankaltainen, mutta kilpailun kohteena ovat rajakaupan sijasta matkakohteet. Kanburin ja Keenin mallin tulokset eivät siksi suoraan määritä matkailupalvelujen optimaalista verotusta. Maiden koon ohella merkitystä on matkakohteiden erilaistumisella ja kysynnän jakautumisella kotimaisiin ja ulkomaisiin matkailijoihin. Matkailukohteiden verokilpailusta on myös suorempaa tutkimusnäyttöä. Cavallero ja Zagler (2025) tarkastelevat Italian rannikkokuntien matkailuverotusta teoreettisesti ja empiirisesti. Heidän mallissaan matkailijat valitsevat eri kohteiden välillä huomioiden verotuksen ja omat sijaintimieltymyksensä. Tutkimuksessa verokannat voivat olla strategisia komplementteja, jolloin yhden matkailukohteen veronalennus kannustaa kilpailevia kohteita alentamaan omia verojaan. Empiiriset tulokset tukevat tällaista mekanismia osassa tutkituista rannikkoalueista, mutta eivät kaikilla alueilla.

Matkailuverotukseen liittyy kuitenkin myös vastakkaiseen suuntaan vaikuttava mekanismi. Koska ulkomaisten matkailijoiden ostot ovat matkailuvientiä, niiden verottaminen vastaa viennin verottamista. Jos ulkomainen kysyntä reagoi hintoihin vain vähän, vientivero voi parantaa maan omaa hyvinvointia, koska osa verorasituksesta siirtyy ulkomaisille ostajille (Gooroochurn & Sinclair, 2005). Vientiä verotetaan silti harvoin, ja arvonlisäverotuksessa tavara- ja palveluvienti tyypillisesti vapautetaan verosta. Käytäntö seuraa alaluvun alussa kuvattua määränpäämaaperiaatetta.

Kaiken kaikkiaan kansainvälisen matkailuverotuksen optimaalista tasoa määrää kaksi osittain vastakkaista vaikutusta. Yhtäältä korkea verokanta voi ohjata matkailukysyntää ulkomaisiin kohteisiin ja vähentää kotimaista tuotantoa. Toisaalta se mahdollistaa verotulojen kerää-

misen ulkomaisilta matkailijoilta. Jos matkailukysyntä on hyvin hintajoustavaa, ensin mainittu vaikutus korostuu. Tämän vuoksi verokilpailu ei yksiselitteisesti tarkoita, että matkailupalvelujen verokannat olisivat aina liian matalia.

Matkailun verotusta arvioitaessa on lisäksi huomioitava toimialan vaikutukset muuhun talouteen ja julkisiin palveluihin. Matkailu lisää majoitus- ja ravitsemispalvelujen kysynnän ohella esimerkiksi liikenteen, kaupan ja muiden paikallisten palvelujen kysyntää. Osa näistä vaikutuksista voi lisätä paikallista työllisyyttä ja verotuloja, mutta vaikutusten kansantaloudellinen hyöty riippuu muun muassa siitä, missä määrin matkailutoiminta käyttää muutoin vajaakäytössä olevia tuotannontekijöitä. Jos työvoima ja muut resurssit ovat jo täyskäytössä, matkailun kasvu voi myös syrjäyttää muuta tuotantoa. Pelkkä matkailun tuottama liikevaihto tai työllisyys ei siksi sellaisenaan perustele verotukia yhdelle toimialalle eikä toimialan sisällä yhdelle tuottajaryhmälle, kuten matkustaja-aluksille.

Matkailuun voi liittyä myös ulkoisvaikutuksia. Matkailijoiden käyttämä infrastruktuuri ja julkiset palvelut aiheuttavat kustannuksia, joita ei välttämättä kateta suoraan palvelujen hinnoilla. Erityisesti suosituissa matkailukohteissa suuri kävijämäärä voi lisätä ruuhkautumista, ympäristökuormitusta ja paikallisten palvelujen kustannuksia. Tällaiset vaikutukset voivat perustella matkailuun kohdistuvaa verotusta, vaikka kansainvälinen verokilpailu samanaikaisesti puoltaisi verokantojen alentamista.

Toisaalta silloin, kun matkailun aiheuttamat haitat liittyvät esimerkiksi liikenteen päästöihin tai tiettyjen kohteiden ruuhkautumiseen, yleinen majoituspalvelujen arvonlisävero ei välttämättä ole niiden korjaamiseen tehokkain väline. Kohdennetut ympäristö-, liikenne- tai matkailumaksut voivat kohdistua tarkemmin itse haitan aiheuttajaan.

Matkailupalvelujen tarjonnassa on myös ominaispiirteitä, jotka vaikuttavat veromuutosten kohtaantoon. Hotellihuoneiden ja muiden majoituspalvelujen kapasiteetti on lyhyellä aikavälillä usein kiinteä, ja palvelun kysyntä vaihtelee voimakkaasti sesonkien välillä. Korkean kysynnän aikana veronkorotus ei välttämättä vähennä myytyjen yöpymisten määrää merkittävästi, vaan se voi näkyä kuluttajahintojen tai yritysten katteiden muutoksina. Hiljaisina kausina sama veromuutos voi sen sijaan vaikuttaa enemmän kysyntään ja kapasiteetin käyttöasteeseen. Pitkällä aikavälillä verotus voi vaikuttaa myös investointeihin, majoituskapasiteettiin ja yritysten sijoittumiseen. Tämän vuoksi verokannan muutoksen vaikutuksia ei voida päätellä pelkästään lyhyen aikavälin hintojen tai yöpymismäärien kehityksestä.

Suomen majoituspalvelujen verotusta on arvioitava näiden vaikutusten yhteisvaikutuksena. Suomalaisten matkailijoiden mahdollisuus valita ulkomaisia matkakohteita luo painetta ottaa huomioon muiden maiden verokannat. Toisaalta Suomessa majoittuvien ulkomaisten matkailijoiden verottaminen tuo Suomeen verotuloja, eikä näiden matkailijoiden kysyntä välttämättä reagoi veromuutoksiin samalla tavalla kuin kotimaisten matkailijoiden kysyntä. Myös eri matkailumuotojen väliset erot voivat olla huomattavia. Esimerkiksi työmatkailun, kaupunkilomien ja Lapin talvimatkailun kysynnän hintajoustot voivat poiketa toisistaan. Lisäksi kotimaan matkailun lisääntyminen ja ulkomaisten matkailijoiden määrän kasvu vaikuttavat kansantalouteen eri tavoin. Ensin mainitussa kotitalouksien kulutusta siirtyy kotimaisten käyttökohteiden välillä tai ulkomailta kotimaahan, kun taas jälkimmäisessä Suomeen tulee ulkomaista kysyntää.

EU:n arvonlisäverojärjestelmä sisältää jo verokantojen koordinaatiota. Yleisen arvonlisäverokannan vähimmäistaso on 15 prosenttia, ja tavanomaisten alennettujen kantojen alaraja on viisi prosenttia. Nämä rajoitukset eivät kuitenkaan käytännössä estä jäsenmaita kilpailemasta majoituspalvelujen verokannoilla, sillä majoitukseen sovellettavat verokannat ovat pääosin viiden prosentin vähimmäistason yläpuolella. Kanburin ja Keenin mallin perusteella vähimmäiskantojen koordinaatio voi olla tehokkaampaa kuin verokantojen täydellinen yhdenmukaistaminen, mutta mallista ei voida suoraan päätellä, millainen vähimmäiskanta olisi optimaalinen EU:n majoituspalveluille. Myös EU:n päätöksenteon yksimielisyysvaatimus rajoittaa yhteisten verokantaratkaisujen toteuttamista.

Verotuksen neutraalisuuden näkökulmasta tarkastelussa on kaksi toisiinsa liittyvää kysymystä. Ensimmäinen koskee saman tai läheisesti korvattavan palvelun tuottajien tasapuolista kohtelua. Esimerkiksi matkustaja-aluksella ja maissa myytävän ravintola-aterian erilainen verokohtelu voi ohjata kysyntää tuottajien välillä. Toinen kysy-

mys koskee eri matkakohteiden ja matkamuotojen välistä kilpailua. Tällöin kotimainen veropolitiikka vaikuttaa kuluttajien valintoihin tilanteessa, jossa osa kilpailevasta tarjonnasta kuuluu muiden maiden verotusvallan piiriin. Molemmissa tapauksissa keskeistä on arvioida kuluttajien todellisia vaihtoehtoja ja sitä, kuinka verotuksen erot vaikuttavat niiden suhteellisiin hintoihin.

Edellä käsitelty teoriakirjallisuus ei anna yksiselitteistä vastausta siihen, tulisiko Suomen majoituspalvelujen verokannan olla kilpailijamaita korkeampi vai matalampi. Kansainvälinen verokilpailu, ulkomaisten matkailijoiden verottaminen, matkailun alueelliset erityispiirteet ja mahdolliset ulkoisvaikutukset voivat vaikuttaa optimaaliseen verotukseen eri suuntiin. Verokantojen kansainvälinen vertailu on siksi tärkeä lähtökohta kilpailuaseman arvioinnille, mutta se ei yksin määritä optimaalista verokantaa. Seuraavissa alaluvuissa tarkastelemme lähemmin majoituspalvelujen verokantojen kansainvälisiä eroja, matkakokonaisuuksien verotusta Suomessa sekä matkustaja-alusten verokohtelua.

5.2 Ulkomainen verokilpailu majoituksessa

Majoituksen arvonlisäverokantaa arvioitaessa pelkkä kotimaisten palvelualojen vertailu ei riitä. Kotimaan matkailun vaihtoehtoja ei voi rajata maantieteellisesti. Maksullinen majoitus kilpailee ulkomailla toisen valtion kannalla verotetun tarjonnan kanssa. Maantieteellinen rajaus antaa eri vastauksen sen mukaan, mihin raja vedetään. Asiaa voidaan tarkastella tarkemmin tutkimalla toteutunutta kysyntää.

Määrittelemme vaihtoehdot kahdesta näkökulmasta. Lähtevän matkailun näkökulmasta tarkastelussa ovat suomalaisten lomamatkojen kohdemaat, ja saapuvan matkailun tarkastelussa ovat Suomeen saapuvien vieraiden lähtömaat.

Lähtevä puoli on tarkastelussa ensisijainen, koska tilastollisesti vain sen osalta voidaan aineistoissa rajata lomamatkat muista matkoista. Saapuvasta puolesta tilastoidaan ulkomaisten matkailijoiden yöpymiset Suomen majoitusliikkeissä, mutta ei matkan tarkoitusta. Aineistona käytämme Eurostatin matkailututkimusta, josta tarkastelu rajataan vapaa-ajan matkoihin lukuun ottamatta sukulais- ja tuttavavierailuja.

Aineisto kattaa kaikki ulkomaanmatkat, mutta kohdemaat eritellään pääosin Euroopan osalta. Eritellyt maat kattoivat vuonna 2024 noin 87 prosenttia ulkomaan lomamatkojen öistä. Olemme jättäneet vuodet 2020 ja 2021 pois kaikista keskiarvoista, koska matkustusrajoitusten vuoksi kohdejakauma supistuu niinä vuosina muutamaan maahan. Aineisto on kuvattu liitteessä.

Ulkomaiden osuus suomalaisten lomamatkojen yöpymisissä on kahdeksan normaalivuoden keskiarvona 47,1 prosenttia. Osuus oli korkeimmillaan 51,8 prosenttia vuonna 2019, ja vuonna 2024 se oli 46,0 prosenttia. Kysymys on siitä, vaikuttavatko kohteiden väliset suhteelliset hintaerot valintoihin. Matkailun kysyntään vaikuttavat monet muutkin tekijät, kuten etäisyys sekä perheen ja työn sidokset, mutta hinta on selvästi yksi niistä, ja verotus vaikuttaa kysyntään hinnan kautta. Lopulta ratkaisevaa on, miten matkailijat korvaavat vaihtoehtoja toisillaan, ei vain kotimaan ja ulkomaan matkan välillä vaan myös niiden muodostamissa korvautuvuusketjuissa (ks. alaluku 5.3).

Laskemme kohdemaiden majoituspalveluille yöpymispainotetun arvonlisäveroprosentin. Painona on kunkin maan osuus suomalaisten lomamatkojen öistä. Indeksi on kahdeksan normaalivuoden keskiarvona noin 11,4 prosenttia, kun Suomessa majoitusta verotetaan 13,5 prosentilla. Suomi verottaa majoitusta siis noin kaksi prosenttiyksikköä ankarammin kuin kohdemaat keskimäärin. Indeksi on vakaa, ja vuonna 2024 se oli noin 11,6 prosenttia. Tuolloin neljä kohdetta kattoi puolet ja kymmenen 80 prosenttia ulkomaan lomamatkojen öistä ja noin kolme neljäsosaa suomalaisten ulkomaan lomamatkojen öistä vietettiin maissa, joissa majoituksen arvonlisäverokanta on Suomea matalampi.

Kohdejakauma on koottu taulukkoon 2. Espanja on selvästi suurin, 29,8 prosenttia vuoden 2024 ulkomaan lomamatkojen öistä, ja Ruotsi 7,8 prosenttia. Ruotsi on indeksissä mukana omalla 12 prosentin kannallaan, vaikka Helsingin ja Tukholman välisessä liikenteessä aluksella tapahtuva myynti on arvonlisäverotonta ja osa Ruotsin-matkojen kilpailevasta tarjonnasta on siten aluksen verotonta myyntiä. Suomea korkeammin majoitusta verottavia suuria kohdemaita on kaksi, Britannia 20 prosentin ja Tanska 25 prosentin kannalla, ja ne kattavat yhdessä 8,9 prosenttia ulkomaan lomamatkojen öistä.

Taulukko 2 **Suomalaisten lomamatkojen öiden kohdejakauma ulkomailla vuonna 2024 ja kohdemaiden majoituksen arvonlisäverokannat 12.8.2026**

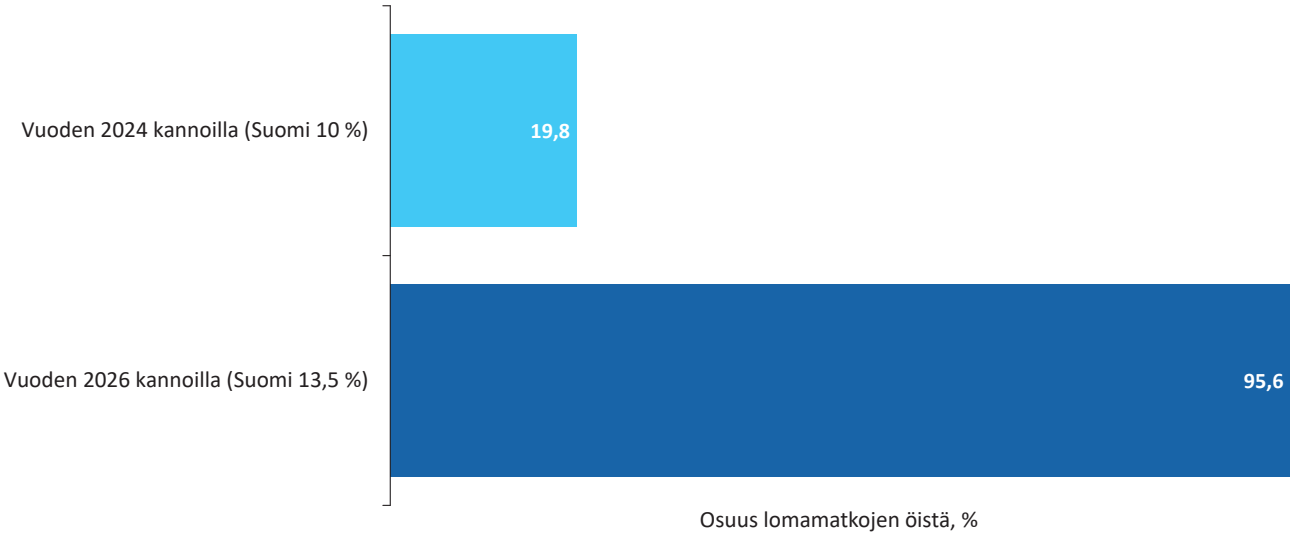
Kohdemaa	Osuus ulkomaan lomamatkojen öistä, %	Majoituksen alv, %	Ero Suomen kantaan, %-yks.
Espanja	29,8	10,0	-3,5
Ruotsi	7,8	12,0	-1,5
Kreikka	7,8	13,0	-0,5
Viro	6,5	13,0	-0,5
Italia	5,7	10,0	-3,5
Saksa	5,6	7,0	-6,5
Britannia	5,2	20,0	6,5
Yhdysvallat	5,0	Ei arvonlisäveroa	–
Ranska	5,0	10,0	-3,5
Norja	4,1	12,0	-1,5
Tanska	3,7	25,0	11,5
Portugali	3,3	6,0	-7,5
Latvia	2,8	12,0	-1,5
Yöpymispainotettu indeksi		11,6	-1,9
Suomi		13,5	

Kaksitoista suurinta kohdetta, joilla on vertailukelpoinen kanta, sekä Yhdysvallat. Osuudet nimetyistä kohdemaista.

Lähteet: Eurostat ja kirjoittajien omat laskelmat. Kannat kansallisten veroviranomaisten sivuilta ja TEDB:stä.

Kuvio 1 **Sama matkustusrakenne, kaksi kantavuotta**

Osuus vuoden 2024 EU27-maihin suuntautuneiden lomamatkojen öistä, jotka olivat Suomea kevyemmin verotetuissa kohdemaissa, laskettuna vuoden 2024 ja vuoden 2026 verokannoilla, %



Lähde: Kirjoittajien omat laskelmat, kunkin vuoden verokannat TEDB:stä.

Aineiston kattavuuden hajotelma on liitteessä. Indeksi painottaa kantoja yöpymisillä, koska myynnin arvoja tai kuluttajahintoja ei havaita. Indeksi aliarvioi verokohtelun eron, koska kuljetus ulkomaille on verotonta. Yöpymispainotettu vertailu kuvaa verokantojen eroa, mutta ei yksin mittaa kysynnän joustoja tai optimaalista suomalaista majoituspalvelujen verokantaa.

Majoitustoiminnan arvonlisäveroprosentti oli Suomessa 10 vuoteen 2024 asti, nousi 14:ään vuoden 2025 alussa ja on 13,5 vuodesta 2026. Kuviossa 1 vuoden 2024 kohdejakauma hinnoitellaan kahden eri vuoden verokannoilla EU27-kohdejoukolla, jotta molemmilla luvuilla on sama nimittäjä. Vuoden 2024 tilanteessa, jossa Suomi verotti majoitusta 10 prosentilla, 19,8 prosenttia suomalaisten EU27-maihin suuntautuneiden lomamatkojen öistä oli Suomea kevyemmin verotetuissa kohdemaissa. Vuoden 2026 tilanteessa, jossa veroprosentti on 13,5, sama osuus on 95,6 prosenttia. Matkustusrakenne on molemmissa sama, joten koko ero tulee verotuksesta. Vuoden 2026 alennus 14 prosentista 13,5 prosenttiin ei muuta kuvaa, koska molemmat ovat selvästi yöpymispainotetun indeksin yläpuolella. Suomessa majoitusta verotetaan nyt ankarammin kuin lähes kaikissa niissä maissa, joihin suomalaiset matkustavat.

Suomen asema verokilpailussa heikkeni vuoden 2025 veronkorotuksella. Ennen uudistusta Suomen 10 prosenttia oli EU:n mediaani, ja suurista kohdemaista Espanja, Italia ja Ranska verottivat majoitusta samalla 10 prosentilla.[15] Vuoden 2025 korotus siirsi Suomen mediaanista selvästi kohdemaiden yöpymispainotetun tason yläpuolelle. Majoitusalan kilpailuasema on siis muuttunut nopeasti.

Veromuutoksen läpimenon suuruudesta riippumatta toimialan kilpailuasema heikkeni. Jos korotus siirtyi hintoihin, suomalainen majoitus kallistui ostajan vertailussa. Jos korotus ei siirtynyt hintoihin, se leikkasi yritysten katetta.

5.3 Suomalaisten matkailun verotus

Matkailija ei osta yksittäistä hotelliyötä vaan koko matkan: kuljetuksen, majoituksen, ravintoloissa syömisen ja anniskelun sekä muut palvelut. Neutraalisuus on arvioitava tästä kokonaisuudesta, ja sen osat verotetaan eri tavoin sen mukaan, ylittääkö matka rajan.

Matkustustase on ollut vuodesta 2015 lähtien alijäämäinen koronavuosia 2020–2021 lukuun ottamatta. Eurostatin maksutasetilaston mukaan alijäämä oli vuonna 2025 noin 1,6 miljardia euroa, eli samaa suuruusluokkaa kuin vuosina 2015–2016. Vuoden 2019 jälkeinen kasvu johtuu pääosin siitä, että ulkomaiset matkailijat käyttävät Suomessa aiempaa vähemmän rahaa. Suomalaisten matkailu ulkomaille on palvelujen tuontia, ja Suomi käytännössä tukee tätä tuontia antamalla ulkomaille suuntautuvalle matkailulle merkittäviä verohelpotuksia. Käsittelemme niitä tarkemmin jäljempänä tässä alaluvussa sekä alaluvuissa 5.4 ja 5.5.

Kotimaan henkilökuljetukseen sovelletaan alennettua 13,5 prosentin arvonlisäverokantaa, mutta kuljetus Suomesta suoraan ulkomaille on verotonta riippumatta siitä, suuntautuuko matka toiseen EU-maahan vai EU:n ulkopuolelle (Verohallinto, Matkailualan arvonlisäverotus). Verottomuus perustuu arvonlisäverodirektiivin siirtymäsäännökseen (379 artiklan 2 kohta ja liitteen X B osan 10 kohta) ja koskee samalla tavalla lento-, laiva- ja junaliikennettä.

Kotimaan ja ulkomaan matkan verokohtelu eroaa siksi enemmän kuin majoituksen veroprosentit. Lento tai juna Helsingistä Rovaniemelle sisältää 13,5 prosentin arvonlisäveron, lento Helsingistä Tromssaan ei lainkaan, ja perillä kotimainen hotelliyö verotetaan 13,5 prosentilla, kun norjalaisesta hotelliyöstä maksetaan 12 prosentin vero Norjaan. Talvilomaviikolla Lapissa suomalainen matkailija maksaa Suomen arvonlisäveron sekä matkasta että majoituksesta, Pohjois-Norjassa vain Norjan veron majoituksesta.

Kotimaan ja ulkomaan matkan verokohtelun erot eivät rajoitu pelkästään majoitukseen ja matkustamiseen. Merkittävä osa Ruotsiin suuntautuvista matkoista tehdään laivalla (Tilastokeskus, 2026), jolloin kuljetus sekä aluksella nautitut ateriat ja juomat ovat kokonaan verottomia. Lomaöillä mitattuna suosituimmassa ulkomaan kohteessa Espanjassa ravintolapalvelujen arvonlisävero on 10 prosenttia (Suomessa 13,5 prosenttia), eikä viinistä kanneta valmisteveroa lainkaan (Euroopan komissio, 2026).

Kuljetuksen verottomuus ei korjaannu määränpäämaaperiaatteella, koska matkustaja vertaa matkoja kokonaisuuksina. Ensisijainen ratkaisu olisi periä kansainvälisestä kuljetuksesta arvonlisävero, jolloin yritykset voisivat vä-

hentää liikematkojen veron kuten muidenkin ostojensa. Arvonlisäverodirektiivi sallii kuitenkin vain kansainvälisen kuljetuksen kotimaan osuuden verottamisen matkan pituuden suhteessa, mutta se kaventaa eroa vähän, sillä ulkomaanmatkan kotimainen osuus on lyhyt.[16] Siirtymäsäännös sallii verottomuuden mutta ei edellytä sitä, ja ero on korjattavissa kansallisesti.

Varteenotettava vaihtoehto on säätää Suomesta alkavan kansainvälisen matkan henkilökuljetukselle vero, jonka määrä on kotimaan henkilökuljetuksen arvonlisäveroprosentti kuljetuksen hinnasta ja joka kattaa sekä meno- että paluumatkan. Vero koskisi lento-, laiva- ja junakuljetusta yhtäläisesti, ja se peritään lipun myyjältä. Arvonlisäveron vähennykseen oikeutetut ostajat vapautetaan verosta, joten vero ei kohdistu yritysten liikematkoihin.

Vero noudattaa luvun 5 alussa kuvattua määränpäämaaperiaatetta, jonka mukaan kotimaista kulutusta ja tuontia verotetaan samalla tavalla mutta vientiä ei veroteta. Kauttakulkumatkat ja Suomeen saapuvien ulkomaisten matkailijoiden matkat jäävät veron ulkopuolelle, koska vero sidotaan matkan alkamispaikkaan. Ehdottamamme matkustusvero ei siis nosta Suomeen suuntautuvan matkailuviennin hintoja, sillä meno-paluulipuilla matkustavat turistit eivät maksaisi veroa. Matkailualan kannalta vero voisi vaikuttaa kielteisesti vain markkinoille tulon ja markkinoilta poistumisen kautta, sillä se voisi heikentää sellaisten yhteyksien kannattavuutta, joilla sama lento tai laiva palvelee sekä Suomesta alkavia matkoja että matkailuvientiä.

Lähin vertailukohta ehdotetulle verolle on vakuutusmaksuvero. Vakuutuspalvelut ovat arvonlisäverottomia, ja niitä verotetaan erillisellä verolla, jonka vakuutuksenantaja tilittää vakuutusmaksusta. Matkustusvero toimisi samoin. Kuljetus pysyisi arvonlisäverottomana, ja lipun myyjä tilittäisi veron lipun hinnasta.

Jotta vero vastaa kotimaan kuljetuksen arvonlisäveroa myös hinnan suhteessa, se on arvomääräinen eikä matkustajakohtainen kiinteä maksu, jollainen lentomatkustajavero on useassa EU-maassa. Lentomatkustajaveroa perustellaan näissä maissa päästöillä, mitä ei voida kuitenkaan pitää kovinkaan hyvänä perusteena lentoverolle, sillä Euroopan talousalueen sisäiset lennot, kuten kotimaan lennot, kuuluvat jo päästökaupan piiriin. Arvioimamme uusi vero ei perustukaan päästöjen ulkoisvaikutuksiin vaan kilpailuneutraliteettiin, koska kotimaan kuljetus on verollista ja kuljetus ulkomaille verotonta päästöperustelusta riippumatta. Vero kohtelee kotimaan ja ulkomaan matkaa samalla tavalla, ei erottele kohdemaita eikä liikennemuotoja ja on hallinnollisesti kevyt, koska se peritään olemassa olevasta lipunmyynnistä.

Valtiovarainministeriön verokartoituksessa (2026b) tarkastellaan Suomesta lähteviin lento- ja laivamatkoihin kohdistuvaa matkustajakohtaista lippuveroa, joka vastaa useissa EU-maissa käytössä olevaa lentomatkustajaveroa. Kuten myös tässä raportissa esitämme, ministeriön kartoituksen mukaan lentoveron perustelu päästövähennyksillä on heikko, koska EU:n sisäiset lennot kuuluvat jo päästökaton piiriin. Lippuveron keskeisinä perusteina kartoituksessa pidetään lento- ja laivaliikenteen verottomuuksista aiheutuvien taloudellisten vääristymien korjaamista ja veropohjan turvaamista. Kartoituksen esimerkissä 15 euron vero matkustajaa kohden kotimaan ja EU-alueen lennoilla ja 60 euron vero muilla lennoilla tuottaisi staattisesti noin 175 miljoonaa euroa vuodessa ja 10–30 euron laivalippuvero noin 67–200 miljoonaa euroa.

Ehdottamamme vero perustuu samaan havaintoon, mutta toteutukseltaan tässä raportissa esitetty matkustusvero eroaa valtiovarainministeriön mallista kolmella keskeisellä tavalla. Ensinnäkin, esittämämme vero on arvomääräinen, joten se porrastuu matkan pituuden mukaan lipun hinnan kautta. Toiseksi, se kattaa Suomesta alkavan matkan sekä meno- että paluukuljetuksen. Vero kohdistuu siten myös Suomeen saapuvaan kuljetukseen, mutta vain silloin, kun matka on alkanut Suomesta. Ulkomaisen matkailijan Suomeen suuntautuva matka eli matkailupalvelujen vienti jää siten verotta, ja vero kohdistuu ainoastaan Suomesta alkaviin matkoihin eli matkailupalvelujen tuontiin. Kartoituksen mallissa vero perittäisiin lähtevältä matkustajalta, jolloin suomalaisen matkailijan paluukuljetus jäisi verotta mutta kotimatkalle lähtevä ulkomainen matkailija maksaisi veron. Malli verottaisi myös kotimaan lentoja, joilla on jo 13,5 prosentin arvonlisävero. Kolmanneksi, arvonlisäveron vähennykseen oikeutetut ostajat vapautetaan verosta, joten vero ei kohdistu liikematkoihin.

Kilpailuneutraliteetin kannalta verotuksen neutraalisuus voitaisiin saavuttaa joko laskemalla nykyistä arvonlisäverotusta tai ehdotetun matkustusveron kautta. Nykyises-

sä julkisen sektorin taloustilanteessa vain jälkimmäinen on käytännössä mahdollista tai järkevää. Lisäksi liikenteen verotulojen laskun aiheuttamaa painetta julkiselle taloudelle on mahdollista tasapainottaa laajentamalla liikenteen veropohjaa kotimaan sisäisestä liikenteestä myös ulkomaille suuntautuvaan, nykyisin täysin verovapaaseen, liikenteeseen.

Olemme laskeneet veron tuotosta staattisen arvion Eurostatin matkailutilaston sekä lento- ja laivayhtiöiden tilinpäätöstietojen avulla (taulukko 3). Kun arvonlisäveron vähennykseen oikeutetut ostajat eli käytännössä liikematkustajat vapautetaan verosta, veropohja on 1,7–2,1 miljardia euroa ja vero tuottaisi noin 225–290 miljoonaa euroa vuodessa ennen käyttäytymisvaikutuksia.

Arvomääräinen vero nostaa eniten kaukomatkojen hintaa, ja sen vaikutus jakautuu matkatyypeittäin. Aurinkolomalla kaukokohteen, kuten Thaimaan, korvaa todennäköisemmin lähempi aurinkokohde, kuten Kanariansaaret, kuin kotimaan matka. Hiihtolomalla taas Lappi on Alppien vaihtoehto samoin kuin muut pohjoismaiset hiihtokeskukset. Risteily- ja laivamatkat menettävät asiakkaita ympäri vuoden, koska niiden lähin vaihtoehto on kotimainen hotelli- ja ravintolapalvelu.

Vaikka vero ei perustu päästöjen ulkoisvaikutuksiin, sillä olisi ympäristön kannalta myönteinen sivuvaikutus. Koska kuljetus on kaukomatkoilla tyypillisesti suurempi osa matkan hinnasta, arvomääräinen vero nostaa kaukomatkan kokonaishintaa suhteellisesti enemmän kuin lähimatkan, ja kysyntä siirtyy lähempiin kohteisiin. Vero porrastuu näin matkan pituuden mukaan ilman lakiin kirjattuja etäisyysluokkia, joita useiden EU-maiden lentoveroissa käytetään. Siirtymä Euroopan talousalueen ulkopuolisista kohteista sen sisäisiin vähentää lentopäästöjä, jotka ovat pääosin päästökaupan ulkopuolella. Talousalueen sisäisiä lentoja koskee jo päästökaupan katto, joten niiden päästöt eivät kokonaisuutena muutu. Kummankin vaikutuksen suuruus riippuu kysynnän ristijoustoista, erityisesti siitä, kuinka herkästi matkailijat vaihtavat kaukokohteen lähempään kohteeseen hintojen muuttuessa, eikä niitä arvioida tässä raportissa.

Kuljetuksen arvomääräisen veron toimivuus edellyttäisi vielä käytännön sääntelyn suunnittelua, erityisesti yhdistettyjen matkaketjujen, lipun myyntipaikan ja matkan todellisen alkamispaikan osalta. Veron vaikutukset kuljetusyhteyksiin sekä koti- ja ulkomaanmatkailun kokonaiskysyntään olisi arvioitava erikseen.

5.4 Risteilyalusten ravintola- ja myymälämyynti

Kansainvälisen liikenteen matkustaja-aluksen ravintolat ja majoitus kilpailevat samoista asiakkaista maissa toimivien ravintoloiden ja hotellien kanssa. Esimerkiksi yrityksen pikkujoulut voidaan järjestää risteilyllä Tallinnaan tai konferenssihotellissa maissa.

Aluksella tapahtuvaan myyntiin liittyy kuitenkin arvonlisäverottomuutta, ja kauppa-alusluetteloon kuuluva alus voi saada miehistötukea. Aluksella tapahtuvan myynnin arvonlisäverottomuus tukee alusten kysyntää, koska ostaja maksaa ateriasta ja hytistä hinnan ilman arvonlisäveroa. Miehistötuki puolestaan tukee niiden kustannuksia. Taloudellinen kysymys on, ohjaako eri verokohtelu ostajia ja palvelutuotantoa alusten ja maissa toimivien yritysten välillä. Vastaus tähän on todennäköisesti myönteinen. Lisäksi on korostettava, että mikäli erot verokohtelussa eivät ohjaisi kysyntää tai tarjontaa lainkaan, ei eri verokohtelulla lähtökohtaisesti voida saavuttaa mitään, sillä niillä ei olisi vaikutusta alusten liiketoimintaan.

Taulukko 3 Matkustusveron veropohja ja staattinen verotuotto 2025

Malli	Veropohja, mrd. €	Tuotto 13,5 %, milj. €/v
Suomesta alkavat ulkomaanmatkat, arvonlisäveron vähennykseen oikeutetut ostajat vapautettu	1,7–2,1	225–290

Lähteet: Eurostat, lento- ja laivayhtiöiden tilinpäätökset ja kirjoittajien laskelmat.

Ero näkyy siinä, mitä julkinen talous saa yhdestä ravintolamyynnin eurosta maissa ja aluksella. Maissa euroon kohdistuu arvonlisävero, alkoholin valmistevero sekä palkkojen myyntiosuuden mukainen osuus työn veroista ja maksuista. Kansainvälisessä liikenteessä kauppa-alusluettelon aluksella arvonlisävero ja alkoholin valmistevero ovat nolla, ja valtio palauttaa varustamolle merenkulkijoiden ennakonpidätykset sekä työnantajan merimieseläke- ja tapaturmavakuutusmaksut.

Helsingin sataman linjaliikenteessä kulki vuonna 2025 noin 9,5 miljoonaa matkustajaa, joista Helsingin ja Tallinnan välillä 7,5 ja Helsingin ja Tukholman välillä 1,7 miljoonaa (Helsingin Satama Oy, 2026). Kyse on valtaosin Viron liikenteestä. Aluksella kulutettavien tavaroiden ja palvelujen myynti on verotonta kummallakin reitillä, mutta mukaan otettavien tavaroiden myynti on verotonta vain Ahvenanmaan kautta kulkevilla Ruotsin-reiteillä (taulukko 4). Ahvenanmaan kautta kulkevat Ruotsin-reitit eivät ole EU:n sisäistä kuljetusta, koska Ahvenanmaa on EU:n arvonlisäveroalueen ulkopuolella.

Risteilyaluksilla tapahtuvaa myyntiä tulisi verottaa. Ensisijainen keino on arvonlisävero, jolloin aluksella myyty ateria verotetaan samalla kannalla kuin maissa myyty. Suomesta lähtevällä Viron-reitillä arvonlisäveron periminen on Suomen omissa käsissä, ja ravintola-aterian myyntimaa on arvonlisäverodirektiivin 57 artiklan mukaan kuljetuksen lähtöpaikka eli Suomi. Suomi voi siten verottaa vain Suomesta lähtevien alusten myyntiä, koska paluumatka on arvonlisäverodirektiivin mukaan erillinen kuljetus, jonka verotus kuuluu lähtövaltiolle. Suomi voi luopua verovapaudesta omalla lainmuutoksellaan.[17]

Ahvenanmaa jätettiin arvonlisäveroalueen ulkopuolelle Suomen EU-jäsenyysneuvotteluissa, jotta laivojen veroton myynti voisi jatkua myös sen jälkeen, kun verovapaa myynti jäsenmaiden välisessä liikenteessä lakkasi vuonna 1999. Tavoitteena oli turvata maakunnan liikenneyhteydet ja taloudelliset edellytykset.[18] Ahvenanmaan veroaseman muuttuminen on hyvin epätodennäköistä, koska se edellyttäisi EU:n neuvoston yksimielistä päätöstä. Toisin kuin Viron-liikenteessä, Ahvenanmaan kautta kulkevassa liikenteessä Suomella ei käytännössä ole muita keinoja kuin alaluvussa 5.3 tarkasteltava matkustusvero.

Ahvenanmaan asema on eräänlainen verotuksen porsaanreikä. Poikkeus rikkoo verotuksen neutraaliuden myös Suomen ja Ruotsin välisessä liikenteessä, koska Ahvenanmaalla poikkeava alus voi myydä mukaan otettavia tavaroita verotta mutta suoraan liikennöivä alus ei. Poikkeuksen vaikutukset eivät rajoitu Ahvenanmaalle, vaan se vääristää kilpailua myös mantereella usealla toimialalla, kuten majoitus- ja ravitsemisalalla ja todennäköisesti myös rahtiliikenteessä, raskaan liikenteen logistiikassa ja satamatoiminnassa (ks. alaluku 5.6), ja vaikuttaa siten huomattavan monen yrityksen ja ihmisen toimeentuloon. Kilpailuneutraliteetin kannalta voidaankin pitää epätarkoituksenmukaisena, että poikkeuksesta on tullut käytännössä pysyvä tila. Sisämarkkinoiden syvempää integraatiota tulisi yleisesti ottaen edistää Euroopassa, eikä Ahvenanmaan kaltaisten poikkeusten ylläpitäminen tue tätä tavoitetta. Liikenneyhteyksien turvaamiseen suora tuki olisi reilumpi ja avoimempi keino, sillä nykyisessä järjestelyssä on epäselvää, kenelle hyöty päätyy ja kuka kustannukset kantaa. Suomessa liikenneyhteyksiä tuetaan muutoin juuri näin: valtio ostaa talousarviostaan esimerkiksi henkilöjunaliikennettä ja maakuntakenttien lentoliikennettä, jolloin tuen määrä ja kohde ovat julkisia.

Taulukko 4 Aluksella tapahtuvan myynnin arvonlisäverotus reiteittäin

	Helsinki–Tallinna	Ruotsin-reitit Ahvenanmaan kautta
Ravintola ja kahvila	Veroton	Veroton
Hytti	Veroton, osa kuljetusta	Veroton, osa kuljetusta
Myymälä, mukaan otettavat tavarat	Lähtömaan arvonlisävero	Veroton
Henkilökuljetus	Veroton	Veroton

Lähde: Arvonlisäverolaki 71 §, arvonlisäverodirektiivin 6 ja 37 artikla.

5.5 Matkustaja-alusten yritystuet

Julkinen sektori tukee risteilymatkailua kolmella tavalla. Valtion asettamia tukimekanismeja on kaksi.[19] Ensimmäinen on kansainvälisessä liikenteessä aluksella kulutettavien tavaroiden ja palvelujen myynnin arvonlisäverottomuus. Toinen on miehistötuki, jossa valtio palauttaa varustamolle merenkulkijoiden merityötulosta toimitetut ennakonpidätykset sekä työnantajan merimieseläke- ja tapaturmavakuutusmaksut, ja ehtona on aluksen kuuluminen kauppa-alusluetteloon. Näiden lisäksi esimerkiksi Helsingin kaupunki tukee omistamansa sataman toimintaa epäsuorasti vuokralla, joka alittaa maan vaihtoehtoiskustannuksen.

Matkustajamerenkulun saamien valtiontukien on arvioitu olleen vuonna 2015 noin 250 miljoonaa euroa, josta suurin osa oli aluksilla myytävien tavaroiden ja palvelujen arvonlisä- ja valmisteverottomuutta (Lehto ym., 2017). Osana analyysiamme olemme laskeneet Lehdon ym. mukaisesti risteilytoiminnan saamat verotuet vuonna 2025, ja ne esitetään tarkemmin taulukossa 5. Kokonaisuutena tuet ovat pysyneet suuruusluokaltaan ennallaan, joskin arvonlisäverotusta ja valmisteverotusta koskevien verotukien suuruutta on vaikea arvioida. Lievää laskua selittää pitkälti risteilylaivojen myynnin vähentyminen. Arvion tarkkuudesta riippumatta tuki on suuruusluokaltaan merkittävä suhteessa alan liikevaihtoon. Valtiovarainministeriön verokartoituksen (2026b) arvio verottoman myynnin verohyödystä, noin 200 miljoonaa euroa, on samaa suuruusluokkaa kuin taulukon 5 arvonlisä- ja valmisteverottomuus yhteensä. Myynnin verottomuutta käsittelimme alaluvussa 5.4. Seuraavissa alaluvuissa tarkastelemme miehistötukea ja satamamaan vuokraa.

5.6 Miehistötuki

Suomen sisällä aluksella tuotettu majoitus- ja ravitsemispalvelu saa verokohtelun ja miehistötuen, joita maissa toimiva yritys ei saa. Miehistötuki tarkoittaa käytännössä sitä, että varustamolle palautetaan merenkulkijoiden palkoista pidätetyt verot sekä työnantajan merimieseläke- ja tapaturmavakuutusmaksut. Taloudellisesti ei ole merkitystä, palautetaanko ne jälkikäteen vai jätetäänkö ne kokonaan perimättä, kuten Ruotsin nettopalkkajärjestelmässä. Tuki alentaa siten aluksella tuotettujen majoitus- ja ravitsemispalvelujen työvoimakustannuksia suhteessa maissa toimiviin hotelleihin ja ravintoloihin. Miehistötuki kattaa aluksen koko miehistön, myös talous- ja palveluhenkilöstön eli ravintola-, hytti- ja myymälätyötä tekevät. Tämä ryhmä on noin kolme neljäsosaa matkustaja-alusten henkilöstöstä (Lehto ym., 2017). Valtiovarainministeriön talousarvioehdotuksessa elokuussa 2025 palveluhenkilöstö olisi rajattu tuen ulkopuolelle, mutta budjettiriihessä hallitus perui rajauksen syyskuussa 2025, ja tuen määräraha on kasvamassa.

Kilpailu tasapuolistuisi, jos miehistötuki poistettaisiin matkustaja-alusten talous- ja palveluhenkilöstöltä. Ravintola-, hytti- ja myymälätyö on majoitus- ja ravitsemispalvelun tuottamista samoille ostajille kuin maissa. EU-komission suuntaviivat sallivat alentaa merenkulkijoiden verot ja maksut enintään nollaan. Tämä on enimmäistu-

Taulukko 5 Matkustajamerenkulun tuet 2015 ja 2025, milj. euroa

	2015	2025
Miehistötuki, koko miehistö	52,4	67,8
Miehistötuki, talous- ja palveluhenkilöstö (74 %)	38,7	50,1
Arvonlisäverottomuus	94	91 (82–102)
Valmisteverottomuus	90	75 (63–81)
Merityötulovähennys	18,5	11,1
Yhteensä	241–255	227–245

Laskentatapa on kuvattu raportin liitteessä.

Lähteet: Lehto ym. (2017 päivitettynä), TEM:n yritystukitietopalvelu, valtiovarainministeriö (2026a), varustamoiden tilinpäätökset ja kirjoittajien laskelmat.

ki, jota ei ole pakko maksaa, joten Suomi voi rajata tuen omalla päätöksellään.[20] Kansi- ja konehenkilöstön tukeen emme ota kantaa. Valtiovarainministeriön (2026c) meno- ja rakennekartoituksessa palveluhenkilökunnan rajaaminen tuen ulkopuolelle on yksi sopeutusvaihtoehto, jonka suoraksi säästöksi arvioidaan noin 45 miljoonaa euroa. Kartoituksen mukaan rajaus korjaisi aluksilla ja maissa tapahtuvan myynti-, ravintola- ja majoitustoiminnan välistä vääristymää. Kartoitus mainitsee täydentävänä tai vaihtoehtoisena toimena laivalippuveron, johon ulosliputus ei vaikuttaisi.

Miehistötuen poistamista vastustetaan usein sillä perusteella, että alukset voisivat helposti siirtyä toisen maan lipun alle ja vaihtaa miehistönsä. Suomi ei nykyjärjestelmässä tue merenkulkua enemmän kuin muut maat, ja esimerkiksi Ruotsi ja Saksa tukevat matkustaja-alusten miehistöä samaan tapaan kuin Suomi, Viro erillisellä tuella. Ulosliputuksen riskiä pienentäisi, jos Suomi sopisi palveluhenkilöstön tuen rajauksesta Ruotsin ja Viron kanssa. Ulosliputusta pidetään ongelmana huoltovarmuuden vuoksi. Huoltovarmuuden kannalta merkityksellistä on kuitenkin kauppalaivaston kokonaisrahtikapasiteetti, ja on epäselvää, lisääkö miehistötuen ulottaminen risteilytoiminnan henkilöstöön ulkomaankaupan rahtikapasiteettia vai ei. Nykyinen tukimuoto voi päinvastoin vääristää markkinoita usealla tavalla: kauppalaivaston koostumusta, rahdin jakautumista rekkojen ja merikonttien välillä sekä rahtisatamien markkinaosuuksia Suomessa.

Jos nykyiset ro-ro-matkustaja-alukset (engl. ro-pax) vievät markkinoita pelkiltä rahtilaivoilta, suurempi osa rahdista kulkee aluksilla, jotka kuljettavat sekä matkustajia että rahtia, kuin kilpailuneutraliteetin ja tasapuolisen kilpailun toteutuessa markkinoilla tapahtuisi. Tuet voivat vääristää kauppalaivaston koostumusta epätarkoituksenmukaisesti jopa niin, että kokonaisrahtikapasiteetti voi olla pienempi kuin tilanteessa, jossa alan yritystuista luovuttaisiin kokonaan. Koska ro-ro-matkustaja-aluksilla rahti kuljetetaan pitkälti rekoilla, voi vääristymä myös vaikuttaa siihen, kuinka paljon rahtia kuljetetaan rekoilla verrattuna muihin kuljetusmuotoihin, kuten merikontteihin ja satamiin kohdistuvaan raideliikenteeseen. Valittu tukimuoto voi osaltaan vaikuttaa myös siihen, minne satamiin Suomessa ja ulkomailla rahtia kuljetetaan. Matkustajien mukana kulkeva rahti keskittyy Helsingin ja Turun satamiin, vaikka rahtia palvelevia satamia on muuallakin. Varustamotuet ovatkin esimerkki yritystuista, jotka vääristävät kilpailua ja tuotantoa monilla markkinoilla, joilla ei ensitarkastelulla ole selvää yhteyttä toisiinsa, kuten majoitus- ja ravintolatoiminta ja raskaan liikenteen logistiikkapalvelut tai satamatoiminta.

5.7 Satamamaan vuokra

Tyypillisesti varustamoiden saamiksi tuiksi tunnistetaan vain myynnin verovapaus ja miehistötuki. Kilpailuneutraliteetin kannalta merkitystä on kuitenkin myös sillä, että kunnat tukevat omistamiensa satamien liiketoimintaa, mikä mahdollistaa halvemmat satamamaksut ja hyödyttää siten myös varustamoita. Helsingin kaupunki vuokraa satama-alueen omistamalleen Helsingin Satama Oy:lle hinnalla, joka alittaa maan vaihtoehtoiskustannuksen. Jätkäsaaressa toteutuneiden hotellitonttien, kuten Clarion-hotellin ja Hotel AX:n tonttien, luovutusehdoilla laskettu vuokra on maaneliötä kohti noin 6–12-kertainen satamavuokraan nähden, mikä tarkoittaa terminaalialueiden kokoluokassa miljoonia euroja vuodessa.[21] Arvio on varovainen, sillä Jätkäsaaren asuntotonttien vuokra rakennusoikeuden kerrosneliötä kohti on lähes kaksinkertainen hotellitontteihin verrattuna. Sataman kustannukset katetaan satama-, alus- ja matkustajamaksuilla, joten perimättä jäävä pääomakustannus keventää maksuja, joilla alusliikenne kilpailee muun majoitus- ja ravitsemisalan kanssa.

Myös satamamaalle määritettävä vuokra on erillinen politiikkakysymys. Sen käsittelyssä on arvioitava maan vaihtoehtoiskustannus ja päätösvallan jakautuminen valtion ja sataman omistajakunnan välillä, kuten edellä esitetyssä Helsingin satamaa koskevassa laskelmassa.

6 Yhteenveto

Verokohtelun tasapuolisuuden arviointi edellyttää kuluttajan tosiasiallisten vaihtoehtojen tarkastelua. Yhtenäinen arvonlisäverokanta on hyödyllinen lähtökohta, mutta sama verokanta ei takaa taloudellista neutraalisuutta, jos osa kilpailevasta tuotannosta jää veropohjan ulkopuolelle tai tapahtuu toisessa maassa. Toisaalta pelkkä verokantojen ero ei vielä osoita, että verotus olisi tehotonta. Ratkaisevia ovat ostajien käyttäytyminen, verojen kohtaanto ja vaihtoehtoisten veroratkaisujen kustannukset.

Ravitsemispalveluissa markkinoilta ostettu ateria kilpailee kotona valmistetun aterian kanssa. Kotitalouden omaa ruoanlaittotyötä ei veroteta, joten arvonlisävero voi kannustaa siirtämään työtä markkinoilta kotiin myös silloin, kun markkinatuotanto olisi tehokkaampaa. Tästä syystä ravintola-alalla on perusteltua soveltaa alennettua arvonlisäverokantaa. Alan kannalta on olemassa myös muita vaihtoehtoja, kuten työnantajamaksujen alentaminen tai sunnuntaityön kaksinkertaisen palkan poistaminen, sillä työn osuus alan arvonlisästä on suuri.

Majoituksessa Suomen vuoden 2025 veronkorotus nosti kotimaisen verokannan suomalaisten tärkeimpien ulkomaisten matkakohteiden yöpymispainotetun verokannan yläpuolelle. Kansainvälinen verokilpailu vääristää siten suomalaisten vapaa-ajan matkustamista riippumatta siitä, mikä alan optimaalinen verokanta on. Koska lisäksi kotimaan henkilökuljetus on verollista ja kansainvälinen henkilökuljetus verotonta, verokohtelua on arvioitava matkakokonaisuuksien tasolla. Kilpailutilanne tältä osin tasapuolistuisi, jos Suomesta alkavaan kansainväliseen henkilökuljetukseen voisi lisätä arvomääräisen veron, josta arvonlisäveron vähennykseen oikeutetut ostajat vapautettaisiin. Sen oikeudellinen toteutettavuus, veron kohtaanto ja vaikutukset matkailukysyntään on kuitenkin arvioitava erikseen ennen toimeenpanoa. Myös valtiovarainministeriön (2026b) verokartoituksessa lento- ja laivaliikenteen lippuveron keskeisenä perusteena pidetään verottomuuksista aiheutuvien vääristymien korjaamista.

Matkustaja-alusten veroton ravintolamyynti ja miehistötuki antavat aluksille etulyöntiaseman maissa toimiviin ravintoloihin ja hotelleihin nähden. Tässä raportissa arvioimme aluksella tapahtuvan ravintolamyynnin verovapaudesta luopumisen sekä talous- ja palveluhenkilöstön miehistötuen poistamisen vaikutuksia kilpailun tasapuolisuuden näkökulmasta. Alustavan tarkastelum-

Taulukko 6 Politiikkavaihtoehdot ja arviointikriteerit

Toimi	Ostajan vaihtoehtojen verokohtelu	Kilpailuneutraliteetti	Hallinto ja EU-liikkumavara	Rahoitus
Alennettu arvonlisäverokanta palveluille, joilla on kotituotettu korvike	Kaventaa kotona tehdyn ja ostetun palvelun verokohtelun eroa	Kohtelee kaikkia saman palvelun tarjoajia samoin	Direktiivi rajaa alennettujen kantojen määrän ja vähimmäistason. Hyödykkeiden välille tarvitaan rajanveto.	Verotuoton menetys koko veropohjalta
Työnantajamaksujen kevennys	Alentaa verotetun markkinatyön kustannusta suhteessa kotityöhön	Ei toimialakohtainen	Ei rajanveto-ongelmaa	Verotuoton menetys, kohtaanto pitkällä aikavälillä kuten tuloverolla
Risteilyaluksilla tapahtuvan myynnin verottaminen	Verottaa aluksella myydyn aterian kuten maissa	Poistaa verokohtelun eron tarjoajien välillä	Kansallinen lainmuutos	Tuottaa verotuloa
Vero Suomesta alkavan kansainvälisen matkan kuljetukselle	Verottaa kotimaan ja ulkomaan matkan samalla tavalla	Ei erottele kohdemaita eikä liikennemuotoja	Kansallinen vero, peritään lipunmyynnistä, liikematkat vapautetaan	Tuottaa verotuloa
Miehistötuen poisto talous- ja palveluhenkilöstöltä	Poistaa aluksella ja maissa tehdyn palvelutyön tukieron	Sama palvelu samalle ostajalle samoin ehdoin	Kansallinen päätös, jossa komission suuntaviivojen taso on katto, tai sopimus Ruotsin ja Viron kanssa	Säästää menoja

Lähde: Kirjoittajien oma jäsennys.

me mukaan huoltovarmuus ei edellytä talous- ja palveluhenkilöstön miehistötukea, sillä suurin osa merikuljetuksista kulkee jo nyt rahtialuksilla, ja niiden kapasiteetti riittäisi kriisissä myös risteilyalusten rahdille. Johtopäätöksissä ei kuitenkaan ole arvioitu muutosten vaikutusta ulkomaankaupan rahtikapasiteettiin ja markkinatasapainoon, eivätkä raportin laskelmat ole kokonaisvaltaisia hyvinvointiarvioita.

Politiikkatoimia on verrattava neljällä ulottuvuudella: ostajien vaihtoehtojen verokohtelu, kilpailuneutraliteetti, hallinnollinen ja oikeudellinen toteutettavuus sekä julkistaloudellinen rahoitus. Taulukko 6 kokoaa nämä näkökulmat. Raportin vertailut kuvaavat vaikutusmekanismeja ja verokantojen eroja, mutta eivät tuota euromääräisiä kokonaishyvinvointiarvioita tai osoita yksittäisen verokannan optimaalista tasoa. Keskeinen jatkotutkimustarve koskee hintojen läpimenoa ja kysynnän korvautumista kotituotannon, kotimaisen matkailun ja ulkomaisten vaihtoehtojen välillä.

Liite: Aineistot ja menetelmät

Lähtevän lomamatkailun aineisto (alaluku 5.2)

Suomalaisten lähtevät yöpymiset kohdemaittain ovat Eurostatin kysyntäpuolen kotitalouskyselystä (asetus (EU) N:o 692/2011; 15 vuotta täyttäneet, vähintään yhden yön matkat, matkan pääkohde). Lomamatkojen yöt on määritelty henkilökohtaisten matkojen öiksi (PER) vähennettynä sukulais- ja tuttavavierailuilla (PER_VFR), koska majoitus sukulaisten luona ei ole majoituksen ostoa. Sarja kattaa kaiken majoituksen, myös omat vapaa-ajan asunnot. Se ei ole maksullisen majoituksen sarja. Vuodet 2020 ja 2021 on jätetty pois kaikista keskiarvoista, koska kohdejakauma supistuu niinä vuosina kolmesta viiteen maahan. Eurostat salaa pienet sukulaisvierailusolut. Siellä missä luku puuttuu, on vähennetty nolla, mikä yliarvioi lomamatkojen öitä.

Nimittäjät ilmoitetaan erikseen. Vuonna 2024 nimetyt kohdemaat kattoivat 87,5 prosenttia ulkomaan lomamatkojen öistä (loput ovat alueellisia jäännösluokkia), ja nimetyistä öistä 95,0 prosenttia kohdistui maihin, joiden majoituksen verokanta tunnetaan (Yhdysvallat on suurin poikkeus: ei arvonlisäveroa eikä yhtä vertailukelpoista kantaa). EU27-kohteet, joille kunkin vuoden verokannat ovat saatavissa, kattoivat 66–75 prosenttia kaikista ulkomaan lomamatkojen öistä vuosina 2016–2024 (nimittäjässä myös nimeämättömät jäännösluokat). Osuudet ilmoitetaan hinnoiteltavista öistä, ja jäännös raportoidaan.

Arvonlisäverokannat

Verokannat ovat tilanteesta 12.8.2026. EU27-maille lähteenä on komission TEDB-tietokanta, muille kansalliset veroviranomaiset. Aikasarjavertailussa käytetään kunkin vuoden verokantoja TEDB:stä kesäkuun tilanteen mukaan. Majoitusluokka alkaa TEDB:ssä vuodesta 2016. Vertailussa käytetään vuoden 2024 kohdejakaumaa sekä vuosien 2024 ja 2026 verokantoja, jotta ennen ja jälkeen ovat samalla nimittäjällä. Vuosikohtaisten verokantojen EU27-kattavuus on TEDB:n aukkojen vuoksi hieman nykykantojen kattavuutta pienempi (70,2 ja 72,7 prosenttia ulkomaan öistä vuonna 2024), mikä ei muuta tulosta.

Matkustajamerenkulun tukien laskelmat

Taulukon 5 vuoden 2025 luvut on laskettu Lehdon ym. (2017) laskentatapaa seuraten. Osa luvuista kohdistuu myös varustamotoimintaan, jossa matkustaja- eli risteilytoiminnan osuus liiketoiminnasta on selvästi pienempi. Yhteensä-rivin vaihteluväli syntyy siitä, lasketaanko miehistötuki koko miehistölle vai vain talous- ja palveluhenkilöstölle, jonka osuus on 74 prosenttia (Lehto ym. 2017). Valmisteverottomuus on vuoden 2016 arvio kerrottuna matkustajavarustamoiden myynnin muutoksella vuosina 2016–2025, ja tältä osin valmisteverokantojen nousu ei ole mukana arviossa. Arvonlisäverottomuuden verotuen suuruus on laskettu koko aluksella tapahtuvasta myynnistä sekä Suomesta lähtevällä että Suomeen saapuvalla matkalla, kuten valtiovarainministeriön arviossa, ja taulukossa sen vaihteluväli on suluissa. Merityötulovähennys 2025 on valtiovarainministeriön arvio kerrottuna talous- ja palveluhenkilöstön osuudella.

Liitetaulukko 1 **Majoituksen ja ravintolapalvelun arvonlisäverokannat 30 maassa 12.8.2026, %**
Maajoukko EU27 sekä Norja, Sveitsi ja Islanti, järjestys majoituksen verokannan mukaan

Maa	Majoitus	Ravintolapalvelu (ruoka)	Yleinen kanta	Huomautus
Tanska	25,0	25,0	25,0	Ei alennettuja kantoja
Alankomaat	21,0	9,0	21,0	Majoitus 9:stä 21:een 1.1.2026
Irlanti	13,5	9,0	23,0	Ravintolapalvelu 13,5:stä 9:ään heinäkuussa 2026
Suomi	13,5	13,5	25,5	Anniskelu 25,5
Kreikka	13,0	13,0	24,0	
Kroatia	13,0	13,0	25,0	
Viro	13,0	24,0	24,0	Majoitus 13 vuodesta 2025
Belgia	12,0	12,0	21,0	Majoitus 6:sta 12:een maaliskuussa 2026
Latvia	12,0	21,0	21,0	Ravintolapalvelulle ei alennettua kantaa
Liettua	12,0	21,0	21,0	Ravintolapalvelulle ei alennettua kantaa
Norja	12,0	25,0	25,0	Ravintolapalvelulle ei alennettua kantaa
Ruotsi	12,0	12,0	25,0	
Tšekki	12,0	12,0	21,0	
Islanti	11,0	11,0	24,0	Anniskeltu alkoholi 11
Romania	11,0	11,0	21,0	
Espanja	10,0	10,0	21,0	
Italia	10,0	10,0	22,0	
Itävalta	10,0	10,0	20,0	
Ranska	10,0	10,0	20,0	
Slovenia	9,5	9,5	22,0	
Bulgaria	9,0	20,0	20,0	Ravintolapalvelulle ei alennettua kantaa
Kypros	9,0	9,0	19,0	
Puola	8,0	8,0	23,0	
Malta	7,0	18,0	18,0	Vain matkailulain nojalla lisensoitu majoitus
Saksa	7,0	7,0	19,0	Juomat 19
Portugali	6,0	13,0	23,0	Edellyttää aamiaisen sisältymistä hintaan
Slovakia	5,0	5,0	23,0	Juomat 19
Unkari	5,0	5,0	27,0	5 paikan päällä valmistetulle ruoalle
Sveitsi	3,8	8,1	8,1	Majoituksen erityiskanta määräaikainen
Luxemburg	3,0	3,0	17,0	Alkoholi 17

Ravintolapalvelun sarakkeessa on ruoan kanta. Anniskeltu alkoholijuoma on yleisellä kannalla lukuun ottamatta Islantia.

Lähteet: Komission TEDB-tietokanta ja kansalliset veroviranomaiset.

Viitteet

[1] Vähennysoikeus rajaa yritysten väliset ostot verorasituksen ulkopuolelle ja kohdistaa veron loppukulutukseen.

[2] Tilastokeskus, yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto 2025 (ennakkotieto), oikeudelliset yksiköt. Työvoimavaltaisuuden mittari on henkilöstökulut jaettuna jalostusarvolla, ja kokojakauman osuudet on laskettu yritysten lukumäärästä.

[3] Ala on myös vahvasti säädelty. Anniskeluun tarvitaan toimipaikkakohtainen lupa ennen toiminnan aloittamista (Lupa- ja valvontavirasto), ja elintarviketoiminta on rekisteröitävä kunnan elintarvikevalvontaan (Ruokavirasto).

[4] Tilastokeskuksen määritelmän mukaan jalostusarvo mittaa yrityksen tai toimipaikan varsinaisessa tuotantotoiminnassa eri tuotannontekijöiden tuottamaa yhteenlaskettua arvonlisäystä. Se lasketaan tuotantotoiminnan tuottojen ja kustannusten erotuksena, eikä kustannuksiin lueta työvoimakustannuksia.

[5] Vuonna 2026 useat maat muuttivat majoitus- tai ravintolapalvelujen arvonlisäverokantoja. Alankomaat nosti majoituksen verokannan 9 prosentista 21 prosenttiin, kun taas Saksa alensi ravintolapalvelujen verokannan 19 prosentista 7 prosenttiin vuoden alusta. Belgia puolestaan nosti majoituksen verokannan 6 prosentista 12 prosenttiin maaliskuussa, ja Irlanti alensi ravintolapalvelujen verokannan 13,5 prosentista 9 prosenttiin heinäkuussa.

[6] Tässä raportissa käytämme kilpailuneutraliteetin käsitettä OECD:n (2021) määritelmän mukaisesti, jonka mukaan kaikilla yrityksillä tulee olla tasapuoliset toimintaedellytykset suhteessa valtion omistajuuteen, sääntelyyn ja toimintaan markkinoilla. Kilpailulain kontekstissa kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan kapeammassa merkityksessä julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolista kohtelua.

[7] Arvonlisäverodirektiivin johdanto-osassa korostetaan samankaltaisten tavaroiden ja palvelujen samaa verorasitusta jäsenvaltion alueella. OECD (2021) puolestaan korostaa yritysten tasaveroista sääntelyä omistuksesta ja oikeudellisesta muodosta riippumatta.

[8] Benzarti ym. (2020) havaitsevat suomalaisella asetelmalla, että hinnat reagoivat korotukseen noin kaksi kertaa niin voimakkaasti kuin alennukseen, ja EU-aineistosta samansuuruisen epäsymmetrian.

[9] Ulkomainen verrokkiryhmä ei kuitenkaan poista kohderyhmän sisäisiä käyttäytymisvaikutuksia, kuten kysynnän siirtymistä kilpaileviin ravintoloihin.

[10] Ropponen (2026), taulukko 7 (arvonlisävero: MVPF tyypillisesti 1–1,14, keskimäärin 1,07) ja taulukko 5 (Kosonen, 2015; Benzarti & Carloni, 2019: MVPF 1).

[11] Valtiovarainministeriö (2026a), Verotuet 2025–2027: elintarvikkeiden alennettu kanta 2 051 milj. euroa, ravintola- ja ateriapalvelujen 892 milj. euroa ja majoituspalvelujen 109 milj. euroa vuonna 2026, normiverotasona vakiokanta. Yritystukien tutkimusjaoston raportin (Ilmakunnas ym., 2020) mukaan alennetut arvonlisäverokannat ovat selvästi suurin verotukiryhmä, mutta vain osaa niistä voi pitää yritystukena.

[12] Mallissa kotona tuotetun hyödykkeen määrä riippuu siitä, kuinka paljon aikaa kotitalous käyttää markkinatyöhön, ja se muuttaa myös markkinahyödykkeiden keskinäistä arvostusta. Se, mitä kotitalous ostaa, kertoo tällöin myös siitä, kuinka paljon se tekee työtä.

[13] Laskennallista asuntotuloa verotettiin Suomessa rajoitetusti vuoden 1992 verouudistukseen asti.

[14] Ravintola-aterian vaihtoehdot eivät toki rajaudu pelkään kotityöhön. Kuluttaja vertaa ravintola-ateriaa kotona raaka-aineista valmistettuun ateriaan, kaupasta ostettuun valmisruokaan ja kaupassa valmistettuun ateriaan. Vaihtoehdot eroavat siinä, kuinka suuri osa aterian arvosta syntyy verotetulla markkinatyöllä ja kuinka suuri kotitalouden omalla ajalla.

[15] Komission TEDB-tietokanta, kategoria ACCOMMODATION, tilanne 1.6.2019, EU27: 13 maata Suomen 10 prosentin alapuolella, 5 muuta samassa 10 prosentissa, 8 yläpuolella. Vuoden 2024 poikkileikkauksessa TEDB:n kattavuus on vajaa.

[16] Jos kotimaan osuutta verotettaisiin tällä tavalla, vero voisi vaikuttaa myös lentoyhtiöiden reittivalintoihin.

[17] Artikla ei anna valtuutta vapauttaa myyntiä verosta, eikä arvonlisäverolain 71 §:n 3 kohdalle ole direktiivissä selkeää oikeudellista perustaa (HE 136/2009 vp). Lähimmäksi tulee direktiivin siirtymäsäännös, joka sallii Suomen jatkaa ennen jäsenyyttään voimassa ollutta henkilökuljetukseen liittyvien palvelujen verovapautta.

[18] HE 335/1994 vp; HE 184/1996 vp.

[19] Varustamoalaa tuetaan lisäksi tonnistoverotuksella, jossa yhteisöveron sijaan verotetaan aluksen nettovetoisuuden perusteella. Matkustaja-alusvarustamot eivät kuitenkaan sovella sitä, koska niiden liiketoiminta perustuu enemmän aluksella tapahtuvaan myyntiin kuin rahdin kuljettamiseen (Hernesniemi, 2012).

[20] Komission meriliikenteen valtiontukisuuntaviivoissa merenkulkijoiden verotuksen ja sosiaalimaksujen alentaminen nollaan on suurin sallittu tukitaso.

[21] Satama-alueen vuosivuokra on 0,655 €/m² (indeksi 100) eli noin 13 €/m² vuodessa. Viiden prosentin tuottovaatimuksella Clarion-hotellin tontin luovutusehdot (kaupunginvaltuusto 7.6.2017 § 280) vastaavat noin 74:ää ja Hotel AX:n tontin luovutusehdot noin 154:ää euroa maaneliöltä vuodessa.

Kirjallisuus

Alves, G., Burton, W.H. & Fleitas, S. (2024). Difference-in-differences in equilibrium: Evidence from place-based policies. Työpaperi.

Atkinson, A.B. & Stiglitz, J.E. (1976). The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. Journal of Public Economics 6, 55–75.

Bastani, S. & Koehne, S. (2024). How should consumption be taxed? FinanzArchiv 80(3), 259–302.

Benzarti, Y. & Carloni, D. (2019). Who really benefits from consumption tax cuts? Evidence from a large VAT reform in France. American Economic Journal: Economic Policy 11(1), 38–63.

Benzarti, Y. & Harju, J. (2021). Using payroll tax variation to unpack the black box of firm-level production. Journal of the European Economic Association 19(5), 2737–2764.

Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J. & Kosonen, T. (2020). What goes up may not come down: Asymmetric incidence of value-added taxes. Journal of Political Economy 128(12), 4438–4474.

Best, M.C., Brockmeyer, A., Kleven, H.J., Spinnewijn, J. & Waseem, M. (2015). Production versus revenue efficiency with limited tax capacity: Theory and evidence from Pakistan. Journal of Political Economy 123(6), 1311–1355.

Cavallero, C. & Zagler, M. (2025). The beach: tourism tax competition along the Italian coasts. Journal of Economics 145(1), 77–96.

Christiansen, V. (1984). Which commodity taxes should supplement the income tax? Journal of Public Economics 24(2), 195–220.

Cremer, H. & Gahvari, F. (2015). Atkinson and Stiglitz theorem in the presence of a household production sector. Economics Letters 126, 91–95.

Diamond, P.A. & Mirrlees, J.A. (1971). Optimal taxation and public production I: Production efficiency. American Economic Review 61(1), 8–27.

Eerola, E. (2018). Verotuet – ongelma vai ei? Kansantaloudellinen aikakauskirja 114(3), 331–334.

Gooroochurn, N. & Sinclair, M.T. (2005). Economics of tourism taxation. Annals of Tourism Research 32(2), 478–498.

Harju, J., Jysmä, S., Koivisto, A. & Kosonen, T. (2026). Do tax credits for cleaning services increase consumption? International Tax and Public Finance 33(2), 445–468.

Harju, J. & Kosonen, T. (2013). Restaurant VAT cut: Cheaper meal and more service? VATT Working Papers 52. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Harju, J. & Kosonen, T. (2014). Vastaus Heikki Lankisen kritiikkiin. Kansantaloudellinen aikakauskirja 110(2).

Harju, J., Kosonen, T. & Nordström Skans, O. (2018). Firm types, price-setting strategies, and consumption-tax incidence. Journal of Public Economics 165, 48–72.

Hernesniemi, H. (2012). Merenkulun toimintaedellytykset, kilpailukyky ja julkisen talouden sopeuttamistoimet: Taustaselvitys valtiovarainministeriölle. Etla Keskusteluaiheita 1270.

Ilmakunnas, S., Stenbacka, R., Martikainen, M., Puhakka, M., Salonen, H. & Reinikainen, R. (2020). Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2020. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:20. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162161

Imbens, G.W. & Rubin, D.B. (2015). Causal Inference for Statistics, Social, and Biomedical Sciences: An Introduction. Cambridge University Press.

Jysmä, S., Benzarti, Y. & Harju, J. (2026). Policy thresholds as growth barriers: Theory and evidence from a payroll tax notch. NBER Working Paper 35484.

Kaitila, V. & Lähdemäki, S. (2026). Suhdanne Toimialat, kevät 2026. Etla.

Kanbur, R. & Keen, M. (1993). Jeux sans frontières: Tax competition and tax coordination when countries differ in size. American Economic Review 83(4), 877–892.

Kari, S., Rauhanen, T., Eerola, E., Kosonen, T., Lyytikäinen, T. & Saarimaa, T. (2013). Hyvän veropolitiikan periaatteet. VATT Julkaisut 63.

Kleven, H.J. (2004). Optimum taxation and the allocation of time. Journal of Public Economics 88(3–4), 545–557.

Kleven, H., Kreiner, C., Larsen, K. & Søgaard, J. (2025). Micro versus macro labor supply elasticities: The role of dynamic returns to effort. American Economic Review 115(9), 2849–2890.

Kleven, H.J., Richter, W.F. & Sørensen, P.B. (2000). Optimal taxation with household production. Oxford Economic Papers 52(3), 584–594.

Kortelainen, M., Markkanen, J., Siikanen, M. & Toivanen, O. (2023). The effects of price regulation on pharmaceutical expenditure and availability. VATT Working Papers 157.

Kosonen, T. (2015). More and cheaper haircuts after VAT cut? On the efficiency and incidence of service sector consumption taxes. Journal of Public Economics 131, 87–100.

Kuusi, T., Kotamäki, M. & Kirkko-Jaakkola, M. (2026). Verotuksen rajoilla: Näkökulmia Suomen korkeisiin rajaveroihin. Etla Raportti nro 175.

Lehto, K., Karppinen, A., Oulasvirta, L. & Saarijärvi, H. (2017). Merenkulun tuet: arvio henkilökuljetuksiin kohdistuvista valtiontuista. Tampereen yliopisto.

Minton, R. & Mulligan, C. (2024). Difference-in-differences in the marketplace. NBER Working Paper 32111.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. & Poterba, J. (2011). Tax by Design: The Mirrlees Review. Oxford University Press.

Määttänen, N. (2018). Asuntopolitiikan kehittämiskohteet. Lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, O 61/2016 vp, 30.1.2018. Etla.

Naito, H. (1999). Re-examination of uniform commodity taxes under a non-linear income tax system and its implication for production efficiency. Journal of Public Economics 71(2), 165–188.

OECD (2021). Recommendation of the Council on Competitive Neutrality, OECD/LEGAL/0462.

Olovsson, C. (2015). Optimal taxation with home production. Journal of Monetary Economics 70, 39–50.

Piggott, J. & Whalley, J. (2001). VAT base broadening, self supply, and the informal sector. American Economic Review 91(4), 1084–1094.

Rogerson, R. (2008). Structural transformation and the deterioration of European labor market outcomes. Journal of Political Economy 116(2), 235–259.

Ropponen, O. (2026). Verotuksen kustannukset yhteiskunnalle. Mitä Suomessa käytettyjen verojen haitallisuudesta tiedetään. Etla Raportti nro 172.

Saez, E. (2002). The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes. Journal of Public Economics 83(2), 217–230.

Saez, E. (2004). Direct or indirect tax instruments for redistribution: Short-run versus long-run. Journal of Public Economics 88(3–4), 503–518.

Muut lähteet

Tilastot, viranomaisohjeet, säädökset ja verkkolähteet. Lukupäivä on merkitty, kun se on tiedossa.

Ekonomistikone (2018). Niukka enemmistö luopuisi alennetuista alv-kannoista. 7.3.2018. https://www.ekonomistikone.fi/niukka-enemmisto-luopuisi-alennetuista-alv-kannoista/ (luettu 18.8.2026). Vastaukset ovat julkisia, CC BY 4.0.

Euroopan komissio. Taxes in Europe Database (TEDB), VAT Retrieval Service. https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/ (kategoriat ACCOMMODATION, RESTAURANT, FOODSTUFFS, NEWSPAPERS, PERIODICALS ja STANDARD; tilanteet 12.8.2026, 1.6.2024 ja 1.6.2019; luettu 18.8.2026).

Euroopan komissio (2026). Taxes in Europe Database (TEDB), Excise duty – Alcoholic beverages. Tilanne 1.7.2026. https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/#/home (luettu 28.10.2026).

Euroopan komissio. Yhteisön suuntaviivat meriliikenteen valtiontuesta (2004/C 13/03). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52004XC0117(01). Siteerattu ETA-vastine: https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/Aid-to-maritime-transport.pdf

Eurostat. Expenditure on trips by expenditure category and country of destination. Matkailukysynnän kotitalouskysely, asetus (EU) N:o 692/2011. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tour_dem_extot (luettu 8.10.2026).

Eurostat. International trade in services, bop_its6_det (matkailu, Suomi). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/bop_its6_det (luettu 28.10.2026).

Eurostat. Number of trips by destination country and purpose, tour_dem_tnw. Matkailukysynnän kotitalouskysely, asetus (EU) N:o 692/2011. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tour_dem_tnw/ (luettu 18.8.2026).

HE 136/2009 vp. Hallituksen esitys arvonlisäverotuksessa sovellettavien myyntimaasäännösten ja eräiden muiden säännösten muuttamiseksi. https://finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/2009/136

HE 184/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön sekä siihen liittyviksi laeiksi. https://finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/1996/184

HE 335/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi arvonlisä- ja valmisteverotuksen toimittamisesta Ahvenanmaan maakunnan ja muun Suomen välisissä suhteissa. https://finlex.fi/fi/hallituksen-esitykset/1994/335

Helsingin kaupunki. Helsingin Satama Oy:n maanvuokrasopimukset (Länsisatama, sopimus nro 23821; Hernesaaren määräala 31.12.2074 asti). https://paatokset.hel.fi/en/case/hel-2017-012561 ja https://paatokset.hel.fi/fi/asia/hel-2021-013458

Helsingin Satama Oy (2026). Vuosikertomus 2025. https://www.portofhelsinki.fi/wp-content/uploads/2026/05/Vuosikertomus-2025.pdf

Lupa- ja valvontavirasto. Anniskelulupa. https://lvv.fi/alkoholi/anniskelulupa (luettu 18.8.2026).

Neuvoston direktiivi 2006/112/EY yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä (arvonlisäverodirektiivi). EUR-Lex.

Ruokavirasto. Rekisteröi elintarviketoiminta tai hae hyväksyntä. https://www.ruokavirasto.fi/elintarvikkeet/elintarvikeala/elintarvikeyrityksen-perustaminen-ja-omavalvonta/ilmoita-elintarviketoiminnasta/ (luettu 18.8.2026).

Tilastokeskus (2024). Kotitaloustuotannon arvo 2022. Julkaistu 3.12.2024. https://stat.fi/julkaisu/cln35ifq4air10cuthq58ehjx

Tilastokeskus (2026). Suomalaisten matkailu. Taulukot 13fi, Yöpymisen sisältäneet kotimaan vapaa-ajanmatkat, ja 13gp, Ulkomaanmatkat kohdemaittain. https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__smat/ (luettu 28.10.2026).

Tilastokeskus. Yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilasto, StatFin. Taulukko 13w2, Yritysten tilinpäätöstiedot (oikeudellinen yksikkö): https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__yrti/13w2.px/ Taulukko 13w5, Yritykset toimialoittain ja henkilöstön suuruusluokittain (oikeudellinen yksikkö): https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__yrti/13w5.px/ (luettu 28.10.2026).

Valtioneuvosto. Pääministeri Orpon hallituksen budjettiriihi 1.-2.9.2025, pöytäkirjamerkintä. https://valtioneuvosto.fi/documents/194055633/200124281/P%C3%A4%C3%A4ministeri+Orpon+hallituksen+budjettiriihi+1.-2.9.2025.pdf

Valtiovarainministeriö (2026a). Verotuet 2025–2027. Listaus 21.9.2026. https://vm.fi/verotuet

Valtiovarainministeriö (2026b). Verokartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2026:48. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-619-0

Valtiovarainministeriö (2026c). Julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2026:44. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-603-9

Verohallinto. Majoitustoiminnan arvonlisäverotus. https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/67678/majoitustoiminnan-arvonlis%C3%A4verotus2/ (luettu 18.8.2026).

Verohallinto. Matkailualan arvonlisäverotus. https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48715/matkailualan-arvonlis%C3%A4verotus/ (luettu 18.8.2026).

ETLA



Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

ETLA Economic Research

ISSN-L 2323-2447,
ISSN 2323-2447,
ISSN 2323-2455 (Pdf)

Kustantaja: Etlatieto Oy

Puh. 09-609 900
www.etla.fi
etunimi.sukunimi@etla.fi

Arkadiankatu 23 B
00100 Helsinki