



Kertomusluonnoksesta annettu lausunto

19/2018 Veromuutosten ja verotukien vaikutusarvioinnit 333/51/2017

Valtiovarainministeriö, 10.10.2018.



10.10.2018

Valtionalouden tarkastusvirasto

Dnro 333/51/2017, 19.9.2018

Valtionalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö tarkastuskertomusluonnoksesta koskien veromuutosten ja verotukien vaikutusarviointia

Valtiovarainministeriön vero-osasto esittää seuraavat huomiot Valtionalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomusluonnokseen.

Veromuutosten vaikutusarviointit

VTV:n tarkastuskertomusluonnos pitää sisällään kannatettavia ehdotuksia veromuutoksia koskevien hallitusten esitysten vaikutusarvioinnin parantamisesta. Esimerkiksi yksittäisten veromuutosten yhteistarkastelu, jota tällä hetkellä tuotetaan muun muassa budjettivuoden veromuutosten tulonjakovaikutuksista, tuottaisi arvokasta tietoa. Vaikutusarvioinnin laajentamista nykyisestä rajoittaa kuitenkin vero-osaston käytettävissä olevat ekonomistiresurssit ja päätöksentekoaikataulun kireys. Veromuutoksia koskevat hallituksen esitykset valmistellaan usein erittäin nopeassa aikataulussa. Vaikutusarvioinnin laatua lisäisi olennaisesti se, että veromuutoksia koskevat päätökset tehtäisiin riittävän ajoissa suhteessa veromuutoksen voimaantuloon.

Tarkastusluonnoksessa suositellaan, että vaikutusarviointia eri verolajien välillä yhtenäistetään, erityisesti dynaamisten vaikutusten huomioimisen osalta. Vero-osastolla on kuitenkin linjattu, että vain välittömät, tutkimustiedolla todennettavat dynaamiset vaikutukset tulee huomioida vaikutusarvioinnissa. Tällaisia välittömiä vaikutuksia ovat muun muassa kulutusveromuutoksista seuraavat kysynnän muutokset. Dynaamisten vaikutusten laajempi huomioon ottaminen tuottaisi valmistelussa ongelmallisia tilanteita, sillä esimerkiksi erilaisten joustojen valinta vaikuttaisi merkittävästi lopputulokseen. Vaikutusten epävarmuus huomioon ottaen dynaamisten vaikutusten nykyistä laajempi raportointi edellyttäisi laajempaa tutkimusta.

Vaikutusarvioinnissa pyritään huolellisesti arvioimaan kunkin veromuutoksen yhteydessä, mitkä kaikki vaikutukset kunkin veromuutoksen osalta voidaan todentaa ja on syytä raportoida. Arvioitavien vaikutusten painopisteet vaihtelevat jonkin verran verolajeittain. Vaikutusarvioinnin laajuutta arvioidaan myös suhteessa esityksen luettavuuteen. Veromuutosten valtioneuvosto- ja eduskuntakäsittelyn kannalta on tärkeää, että esitykset ovat ymmärrettäviä ja riittävän tiiviitä, jotta olennaiset tiedot esitetystä veromuutoksesta välittyvät mahdollisimman monelle päätöksentekijälle.

Verotukien raportointi

Kuten tarkastusluonnoksessa suositellaan, verotukien määrittelyssä ja laskennassa käytettävä normiverojärjestelmä olisi syytä kokonaisuudessaan tarkastella uudelleen ulkopuolisen tahon toimesta. Tämän lisäksi vuosittaista raportointia tukemaan valtiovarainministeriö on nimittänyt ohjausryhmän, jonka tehtäviä ovat yleisesti verotukiraportoinnin seuranta, arviointi ja kehittäminen. Ohjausryhmä toimii pääsääntöisesti aikaisemman, vuonna 2010 valmistuneen verotukikartoituksen pohjalta, mutta ottaa kantaa siihen, miten veroperuste muutokset otetaan huomioon verotukien määrittelyssä ja laskennassa. Uusien verotukien syntyessä ohjausryhmä päättää niiden laskentaperiaatteista sekä tarpeen mukaan myös arvioi ja kehittää nykyisten verotukien laskentamenetelmiä. Ohjausryhmässä ovat edustettuina valtiovarainministeriön eri osastojen edustajien lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö sekä VATT.

Verotukien vuosittaisen raportoinnin osalta on harkittava, minkälainen raportointi on tarkoituksenmukaista tuottaa vuosittain. Nykyistä verotukien euromäärät sisältävää listausta voitaisiin laajentaa tarkastusluonnoksen suositusten mukaisesti ryhmittelemällä erityyppisiä verotukia, esimerkiksi erittelemällä ajalliseen kohdistamiseen liittyvät verotuet. Sen sijaan listauksen laajentaminen sisältämään kunkin verotuen tavoitteen tai kohderyhmän ei ole käytännössä mahdollista ilman laajamittaista, kutakin verotukea koskevaa tutkimusta. Verotuen kohderyhmän määrittely edellyttää usean verotuen kohdalla empiiristä tutkimusta verotuen välittymisestä. Verotuen tavoitteen määrittely virkamiesarvion pohjalta voi puolestaan osoittautua mahdottomaksi, sillä verotukeen voi sisältyä useita, epämääräisesti muotoiltuja tavoitteita tai on mahdollista, että verotuen käyttöönoton yhteydessä tavoitteita ei ole huolellisesti määritetty. Lisäksi verotuki saattaa olla ristiriitainen muiden politiikkatavoitteiden kanssa.

Nämä puutteet ainoastaan korostavat verotukien arvioinnin tarvetta, mutta tutkimustiedon puuttuessa verotukien arviointi erilaisten top down -tyyppisten arviointikehikkojen puitteissa ei ole tuottanut merkittävää lisäarvoa. Verotukien arvioinnissa olisikin syytä lisätä systemaattista tutkimusta verotuen toimivuudesta ja tehokkuudesta. Verotukia olisi arvioitava suhteessa niiden erilaisiin tavoitteisiin ottaen huomioon verotuen mahdolliset haittavaikutukset muihin politiikkatavoitteisiin nähden. Kuten tarkastusluonnoksessa todetaan, keskeistä olisi myös arvioida, olisiko tavoitteita mahdollista saavuttaa tehokkaammin muilla keinoin.

Tällaista tutkimustyötä ei kuitenkaan ole käytännössä mahdollista toteuttaa virkatyönä vero-osaston nykyisillä resursseilla. Tutkimusta on kuitenkin pyritty edistämään eräiden ministeriön käynnistämien tutkimushankkeiden lisäksi valtioneuvoston yhteisten TEAS –tutkimusmäärärahojen kautta yksittäisten verotukien osalta. Verotukien uuden kokonaisarvioinnin yhteydessä voitaisiin myös harkita, miten verotukia koskevaa tutkimusta voitaisiin parhaiten edistää ja voitaisiinko vuosittaista raportointia myöhemmin laajentaa. Poliittisessa päätöksenteossa verotuista luopuminen tai uudelleenkohdentaminen on osoittautunut

hankalaksi ja arviointi olisi toteutettava huolella, jotta se parhaiten palvelisi päätöksentekoa.

Osastopäällikkö, ylijhtaja



Terhi Järvikare

Neuvotteleva virkamies



Jenni Oksanen