



Valtiovarainministeriö

Tarkastuskertomus 19/2018 Veromuutosten ja verotukien vaikutusarvioinnit

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Veromuutosten ja verotukien vaikutusarvioinnit -finanssipolitiikan tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, miten tarkastuskertomuksen suositukset ja muut kannanotoissa esitetyt asiat on otettu huomioon. Jälkiseurannassa selvitettiin:

- Onko ainakin merkittävimpien verotukien tavoitteet tarkistettu sekä lisätty ja monipuolistettu verotukien vaikutusten arviointeja?
- Onko valtiovarainministeriössä otettu käyttöön verotuksen vaikutusarviointeihin uusia laskentamalleja? Onko laskentamalleja uudistettaessa varmistettu, että laskelmien taso ja toimitusnopeus säilyvät ennallaan? Onko valtiovarainministeriö lisäksi varmistanut mallin ylläpidon ja käytettävyyden myös henkilöiden vaihtuessa ja huolehtinut dokumentoinnista?
- Onko yksittäisten veromuutosten vaikutusten lisäksi arvioitu usean muutoksen yhteisvaikutuksia talouden eri osa-alueisiin ja toimijoihin?
- Onko valtiovarainministeriö organisoinut nykyisen verojärjestelmän arvioimisen normiverojärjestelmän päivittämistä ja verotukien mahdollista uudelleen määrittelyä varten? Onko arvioinnissa lisäksi varmistettu myös verovalmisteluun osallistuvista riippumaton näkemys?

Jälkiseuranta toteutettiin pyytämällä valtiovarainministeriöltä selvitys, millä tavalla valtiovarainministeriö on toteuttanut tarkastuskertomuksessa annettuja suosituksia.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Ainakin merkittävimpien verotukien tavoitteiden tarkistaminen ja verotukien vaikutusten arvioinnin lisääminen ja monipuolistaminen

Tarkastuksessa suositeltiin, että valtiovarainministeriö tarkistaa ainakin merkittävimpien verotukien tavoitteet sekä lisää ja monipuolistaa verotukien vaikutusten arviointia. Suosituksen perusteena oli tarkastuksessa tehty havainto, että verotukien kustannuksia ja vaikutuksia seurataan vähäisesti ja niistä saatava tieto on niukkaa. Lisäksi tarkastuksessa havaittiin, että vaikka tarkastusvirasto oli suosittanut vuonna 2007 tulostavoitteiden asettamista, niitä ei ollut asetettu ja siten tavoitteiden saavuttamista ei voitu seurata. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan uusien verotukien kuten myös kaikkien veromuutosten osalta on tärkeä olla näkemys siitä, mitä tällä lainsäädännöllä tavoitellaan. Aikaisemmin säädetuille verotuille valtiovarainministeriö ei ole määritellyt tavoitteita, koska se voi sisältää riskin, että tavoite tulkitaan virheellisesti.

Valtiovarainministeriö kertoo selvityksessään, että verotukien vaikutuksia on arvioitu viime vuosina VNTEAS-hankkeissa. Niissä on arvioitu mm. kotitalousvähennyksen ja energiaverotukien vaikutuksia. Verotukia pyritään myös arvioimaan virkatyönä osana yleistä verotuksen kehittämistyötä. Lisäksi valtiovarainministeriö toteaa selvityksessään, että talousarvioesityksen yhteydessä julkaistavan verotukilaskituksen sisältöä on laajennettu sisältämään verotuen normiverotason ja kuvauksen laskentamenetelmästä.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että verotukien vaikutusarviointia on tullut lisää ja niistä saatavaa tietoa on lisätty ja kehitetty. Verotukien tavoitteiden määrittelyn osalta suositus ei ole kaikilta osin toteutunut. Uusille verotuille nämä määritellään, mutta aikaisemmin säädetuille tällaista tavoitteiden arviointia ei ole tehty. Tarkastusvirasto katsoo, että tavoitteiden määrittely on tärkeää myös aikaisemmin säädetuille merkittävimmille verotuille, vaikkei se enää vastaisi sitä, millä sillä on alun perin tavoiteltu. Jos verotuelle ei nykytilanteessa pystytä löytämään tavoitetta, tulee arvioitavaksi, onko tarpeellista säilyttää kyseinen verotuki.

Verotuksen vaikutusarvioiden laskentamallien uudistaminen

Tarkastuksessa todettiin, että valtiovarainministeriön tulisi varmistaa laskentamalleja uudistaessa laskelmien tason ja toimitusnopeuden säilyminen, koska verotuksen vaikutusarvioiden laskentamallien vaihtuminen ja niukat henkilöresurssit uhkaavat heikentää vaikutusarviointien laatua.

Tarkastuksen jälkeen laskentamallien käytössä on tapahtunut huomattavia muutoksia. Henkilöverotuksessa aikaisemmin käytössä olleesta TUJA-mallista päätettiin luopua kokonaan, koska resursseja sen ylläpitoon ja kouluttamiseen ei ollut. Vero-osasto kuitenkin käyttää TUJA-mallia edelleen vielä jonkin verran esimerkiksi työllisyys- ja tulonjakovaikutusten arvioinnissa. Lisäksi HVS-laskentamalli jouduttiin uusimaan kokonaan sitä ylläpitäneen Verohallinnon järjestelmä uudistuksen vuoksi.

Tarkastuksen jälkeen valtiovarainministeriön vero-osasto on korvannut tarkastuksen aikana käytössä olleen HVS-mallin kokonaan uudella HVSR-laskentamallilla. HVSR-mallin aineistona on henkilöverotuksen kokonaisaineisto ja laskennassa on mallinnettu henkilöverotuksen lainsäädäntö suunnilleen vastaavalla tarkkuudella kuin varsinaisessa verotuslaskennassa. Mallia ollaan parhaillaan laajentamassa kattamaan myös kiinteistöverotus. Valtiovarainministeriö pitää HVSR-mallin käytettävyyttä selvästi vanhaa HVS-mallia parempana ja sen laskentatarkkuutta käytöstä poistuvaa TUJA-mallia parempana.

HVSR-laskentamallista vastaa Verohallinto valtiovarainministeriön ohjauksessa. Verohallinto vastaa laskentamallin ylläpidosta, kehityksestä ja käyttäjien tuesta tiiviissä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa. Laskentamallin ylläpidosta on säädetty Verohallinnon työjärjestyksessä. Valtiovarainministeriön mukaan mallin dokumentointi, ylläpito ja käytettävyys myös henkilöiden vaihtuessa on näin ollen varmistettu. Lisäksi ministeriö katsoo, että nyt pääosin käytössä olevien HVSR- ja SISU-laskentamallien avulla varmistetaan, ettei vero-osaston henkilöverotuksen laskentavalmius ole vain yhden henkilön tai mallin varassa. Tilastokeskuksen ylläpitämää SISU-mallia käytetään mm. tulonjakovaikutusten arviointiin sekä jatkossa tiettyjen kansainväliseen yhteistyöhön liittyvien laskelmien tekemiseen.

Tarkastuksessa todettiin, että mikäli uudesta kehitettävästä laskentamallista ei saada yhtä nopeaa kuin käytöstä poistuvasta TUJA-mallista tai jos SISU-mallin yhteysongelmista johtuvaa hitautta ei saada korjattua, on mahdollista, että päätöksen teon tueksi toimitettavien laskelmien toimitusnopeus hidastuu. Valtiovarainministeriön mukaan uuden kehitetyn HVSR-mallin käyttö- ja laskentanopeus ovat hitaampi kuin TUJA-mallin, mikä saattaa joissain tapauksissa hidastaa laskelmien tekemistä ja tulosten toimittamista päättäjille. Ministeriö pitää kuitenkin laskelmien laadun kannalta positiivisena asiana, että HVSR-malli on otettu käyttöön pääasiallisesti laskentamalliksi.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että valtiovarainministeriö on varmistanut laskentamalleja uudistaessa laskelmien tason, ylläpidon ja dokumentoinnin. Uuden käyttöönotetun laskentamallin toimitusnopeus on joissakin tapauksissa kuitenkin hidastunut.

Yksittäisten veromuutosten vaikutusten lisäksi usean muutoksen yhteisvaikutuksien arviointi talouden eri osa-alueisiin ja toimijoihin

Tarkastuskertomuksessa todettiin, että hallituksen esityksiin tehtävät veromuutosten vaikutusarviointit koskevat ainoastaan käsillä olevaa veromuutosta. Tarkastuksessa suositeltiin, että näiden lakimuutosten yhteydessä tehtävien vaikutusarviointien lisäksi tehtäisiin myös useampien muutoksien yhteisvaikutuksien arviointeja. Valtiovarainministeriön antaman selvityksen mukaan yhteisvaikutuksia pyritään huomioimaan tarpeen mukaan. Tällainen on esimerkiksi vuosittain laadittu tarkastelu eri verolajien veroperustemuutosten yhteisvaikutus tulonjakoon. Selvityksessä todetaan kuitenkin myös, että usean muutoksen yhteisvaikutusten arviointi on haastavaa ja vaatii taustakseen tutkimukseen perustuvaa tietoa ja aineistoja, joista vaikutuksia voidaan tarkastella. Myös ekonomistiresurssit ja aikataulujen kireys asettavat haasteita tällaiselle laajemmalle vaikutustenarviointityölle.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että useampien veromuutosten yhteisvaikutusten arviointia on pyritty lisäämään, mutta niiden työläyden ja niukkojen resurssien vuoksi niiden toteuttaminen on ollut haastavaa.

Nykyisen verojärjestelmän arvioimisen organisointi normiverojärjestelmän päivittämistä ja verotukien mahdollista uudelleen määrittelyä varten

Tarkastuksessa suositeltiin nykyisen normiverojärjestelmän arviointia ja sen päivittämistä verotukien mahdollista uudelleen määrittelyä varten. Tarkastusvirasto suosittelee myös, että tähän työhön otettaisiin mukaan myös verovalmistelusta riippumattomien näkemys. Valtiovarainministeriö on nimittänyt vuonna 2018 poikkihallinnollisen verotukiraportoinnin työryhmän. Tähän kuuluu jäseniä myös verovalmistelun ulkopuolelta. Tämä ohjausryhmä päättää myös normijärjestelmän verotasojen ja rakenteiden muutoksista sekä veroperustemuutoksien seurauksena syntyneistä uusista verotuista ja poistuneista verotuista. Uusien verotukien syntyessä ohjausryhmä päättää näiden uusien verotukien laskentaperusteista. Valtiovarainministeriö ei ole toteuttanut laaja-alaista verojärjestelmän arvioimista, mutta nykyisten järjestelmien ja rakenteiden tarkastelu tapahtuu ohjausryhmässä ja osana vero-osaston jatkuvaa työtä.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että verotukien seuranta ja arviointia on kehitetty. Lisäksi on nimitetty ryhmä, joka päättää normiverotasoista. Normiverojärjestelmää ei ole kuitenkaan laaja-alaisesti arvioitu verotukien mahdollista uudelleen arviointia varten. Näiltä osin suositus ei ole täysin toteutunut. Koska normiverojärjestelmän kokonaisarviosta on kulunut lähes 13 vuotta, olisi ajankohtaista tehdä laaja-alaisempaa arvioita sen ajantasaisuudesta.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Jälkiseurannan perusteella tarkastuskohteessa on tapahtunut tarkastuksen suositusten ja kannanottojen suuntaista kehitystä. Verotukien vaikutusarviointia on lisätty ja niistä saatavaa tietoa on myös kehitetty. Valtiovarainministeriö on kiinnittänyt huomiota myös verotukien tavoitteiden asetantaan, joskin aikaisemmin säädettyjen merkittävienkään verotukien tavoitteita ei ole määritelty. Laskentamallien ylläpitoon ja uudistamiseen kohdistuneet suositukset ovat toteutuneet hyvin. Laskentamallien ylläpito ei ole enää riippuvainen yksittäisistä henkilöistä, ja niiden tarkkuus ja toimintanopeus ovat hyvällä tasolla. Useampien veromuutosten yhteisvaikutusten arviointia on pyritty lisäämään, mutta niiden työläyden ja niukkojen resurssien vuoksi niitä ei ole voitu toteuttaa kovin paljoa.

Normiverotason, verotukien ja niiden laskentamenettelyjen määrittelyyn on perustettu työryhmä ja siten asia on kehittynyt suositusten suuntaan. Normiverojärjestelmän laaja-alaista arviointia, joka olisi tärkeää myös verojärjestelmän kokonaisuuden arvioinnin kannalta, ei kuitenkaan ole tehty.

Valtiovarainministeriössä tähän mennessä toteutetut ja työn alla olevat toimenpiteet ovat tarkastusviraston näkökulmasta riittäviä havaittujen kehittämistarpeiden täyttämiseksi. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Matti Okko
johtaja, Kestävä julkinen talous

Pälvi Polojärvi
ylitarkastaja