Kuntaliitto
Kommunförbundet

Lausunto

Hakola Jukka

17.10.2017

Dnro 748/03/2017

Eduskunnan verojaosto

Lausuntopyyntönne

Hallituksen esityksestä veronkannon, verotuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Suomen Kuntaliitolta lausuntoa hallituksen esityksestä veronkannon, verotuksen toimittamisen ja eräiden seuraamusmaksujen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Hallituksen esitys sisältää huomattavan määrän muutoksia. Käytännössä esityksessä on pitkälti kysymys siirtymisestä reaaliaikaiseen verotukseen sekä eri verolajien menettelyjen yhdenmukaistamisesta.

Lähtökohtaisesti verotuksen reaaliaikaisuuden lisääminen on tavoiteltava ja hyvä asia. Säännöksiä tehtäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon esitettyjen muutosten seurannaisvaikutukset. Kunnilla tulee veronsaajina olla tosiasialliset mahdollisuudet muutoksenhakuun verotuksen valmistumisen jälkeen myös uudessa menettelyssä. Erityisesti tähän tulee kiinnittää huomiota kiinteistöverotuksessa. Esitystä tulee muuttaa siten, että veronsaajien muutoksenhakuaika alkaa vasta, kun kaikkien verovelvollisten verotus on päättynyt.

Kuntien tuloista keskimäärin noin puolet kertyy verotuloista, mutta vaihtelu kuntien välillä on suurta. Nykylainsäädännön mukaan suurissa kaupungeissa verotulot voivat muodostaa yli 90 % kunnan tuloista. Täten sillä, että kuinka suuri osuus verotuloista kertyy kunnalla missäkin vaiheessa vuotta, on suuri merkitys.

Verontilitysten aikatauluja pohdittaessa tulee lisäksi ottaa huomioon, että hallituksen esityksessä 15/2017 esitetään kuntien verotulojen reilua alentamista kunnallisveroa ja yhteisöveroa leikkaamalla, joka korostaa kiinteistöveron roolia kunnan taloudessa tämän hetkisen tiedon valossa vuodesta 2020 eteenpäin. Vuonna 2017 kunnallisveron arvioidaan muodostavan kuntien kertyvistä verotuloista 83,7 %, yhteisöveron 8,4 % ja kiinteistöveron 7,9 %. Maakuntauudistuksen jälkeen kiinteistöveron merkitys kasvaisi ja kunnallisveron osuus laskisi ollen 71,0 %, yhteisöveron osuus 12,7 % ja kiinteistöveron 16,2 %. Kuntakohtainen vaihtelu on kuitenkin suurta. Muutos tarkoittaa sitä, että entistä useammalle kunnalle kiinteistöveron merkitys on suhteellisesti suuri. Valtiovarainministeriön uudistukseen liittyvien keväisten laskelmien perusteella 181 kunnalla kiinteistöverojen osuus maksuunpantavista veroista olisi yli 15 %. Muutos edellyttää mielestämme sitä, että kiinteistöverotuksen kertymistä tasataan ja aikaistetaan siten kuin Verohallinto, valtiovarainministeriö sekä Kuntaliitto ovat aiemmin selvittäneet.

Kuntaliitto edellyttää myös, että lakipaketin taloudellisia arvioita tehdään siten, että esitettyjen muutosten vaikutukset erityyppisille veronsaajille tulevat yksilöidyksi myös saman kalenterivuoden sisällä. Kuntien menot jakaantuvat kohtuullisen tasaisesti vuoden eri kuukausille ja täten verotulojenkin tulisi kertyä kunnille mahdollisimman aikaisessa vaiheessa vuotta ja/tai mahdollisimman tasaisesti. Erityisesti tähän tulee kiinnittää huomiota kiinteistöverotuksen osalta sen merkityksen kasvaessa.

Esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnista ja verotulokertymän jakautuminen

Taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa on hyvin tuotu esille se, miten esitetyt muutosten jälkeen tuloverotuksen jäännösverot ja veronpalautukset jakaantuvat eri kuukausille vuodesta 2019 eteenpäin. Vuonna 2019 kuukausitason jakauma olisi erilainen johtuen siirtymäsäännöksistä sekä siitä, että kiinteistöverotukseen liittyvien reaaliaikaisen verotuksen muutosten esitetään tulevan voimaan vasta vuonna 2020.

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
00530 Helsinki
PL 200, 00101 Helsinki

Puhelin 09 7711
Telefax 09 771 2291
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi
www.kunnat.net

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14
00530 Helsingfors
PB 200, 00101 Helsingfors

Telefon 09 7711
Telefax 09 771 2291
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi
www.kommunerna.net

Kuten edellä tuotiin esille, niin tällä hetkellä eduskunnan käsittelyssä olevan hallituksen esityksen 15/2017 mukaan kuntien rahoitustilanne muuttuu oleellisesti tämän hetken tiedon valossa vuonna 2020. Tästä syystä pidämme ensiarvoisen tärkeänä sitä, että tämänkin lakiesityksen puitteissa tarkastellaan kuukausitasolla esityksen vaikutuksia kuntaveronsaajille niin vuonna 2019 kuin vuonna 2020, koska jakauma on edellä mainituista syistä erilainen.

Lakiesityksen taloudellisia vaikutuksia tulee arvioida tarkemmalla tasolla kuntakohtaisesti vuosien 2019 ja 2020 osalta ja lakiesitystä tulee muuttaa siten, että kuntien kestävä ja vakaa taloudenpito on mahdollista myös maakuntauudistuksen ja reaaliaikaiseen verotukseen siirtymisen jälkeen. Kuntaliiton näkemyksen mukaan tämä edellyttää muutoksia kiinteistöverotuksen maksu- ja tilitysaikatauluihin luonnoksessa esitettyjen muutosten lisäksi.

Esitys kiinteistöverojen maksu- ja tilitysaikataulujen aikaistamisesta valtiovarainministeriön vero-osaston, Verohallinnon ja Kuntaliiton aiemman selvityksen mukaisesti

Kuntaliitto, valtiovarainministeriö ja Verohallinto olivat edustettuina valtiovarainministeriön vero-osaston asettamassa ”Kiinteistöveron kehittämishankkeessa” (VM036:00/2012). Osana hanketta selvitettiin erilaisia kiinteistöverotukseen liittyviä ongelmakohtia. Yhtenä selvitettävänä asiana oli se, miten kiinteistöveron kertymää ja tilityksiä voitaisiin aikaistaan (liite 2 Kiinteistöveron kehittämishankkeen osaselvitykset, jonka liitteenä 3 on selvitys ”Kiinteistöveron tilittämisen aientaminen”). Osaselvitysten koonnissa (laatinut valtiovarainministeriön vero-osasto 7.2.2013) on lähdetty siitä, että selvityksissä ehdotettuja parannuksia järjestelmään tullaan tekemään vaiheittain.

Selvityksessä kiinteistöveron tilitysten aikaistamisessa otettiin huomioon käynnistymässä ollut valmisohjelmistohanke ja uudistusten ajoittaminen sen yhteyteen. Selvityksessä tunnistettiin tarve kuntien verotilitysten tasaamiselle eri kuukausien välillä sekä valmisohjelmisto hankkeen osalta tavoite verotulojen aiempaa tasaisemmasta kertymisestä:

”*Verohallinto on uudistamassa tietojärjestelmiä valmisohjelmistoratkaisun pohjalta. Tässä yhteydessä hallinnon prosesseja on tarkoitus uudistaa. Veronsaajatilitysten osalta tavoitteena on uudistaa menettelyä niin, että mahdollistetaan verokertymien tasaisempi, reaaliaikaisempi ja ennustettavampi tilittäminen veronsaajille. Kuten edellä on kerrottu, eri verolajien osuudet kuntien verotulojen kokonaismäärästä vaihtelevat huomattavasti. Tästä johtuen verotulojen tasainen kertyminen edellyttää, että kunkin verolajin kertymät voidaan tilittää kunnille kohtalaisen tasaisesti. Kiinteistöveron osalta tämä edellyttäisi maksuerien / eräpäivien lisäämistä nykyisestä kahdesta. Hallitusohjelmassa on linjattu, että kiinteistöveron osuutta kuntien verotuloista on tarkoitus kasvattaa. Tämäkin lisää tarvetta tasoittaa kiinteistöveron kertymistä ja nopeuttaa kertymien tilittämistä*.”

Selvityksessä esitettyjen toteuttamisvaihtoehtojen muutokset ”*olisivat Verohallinnon näkökulmasta toteutettavissa valmisohjelmistototeutuksen yhteydessä*”.

Hankkeen työryhmässä olleet ministeriön, Verohallinnon ja Kuntaliiton edustajat olivat yksimielisiä siitä, että vaihtoehto 1 eli maksuerien lisääminen ja kiinteistöveron kantaminen osittain ennakollisesti ennen verotuksen valmistumista olisi yksinkertaisin tapa verotulokertymän tasaamiseen kiinteistöveron osalta.

Selvitykseen laadittiin vaihtoehdon 1 osalta taulukko kuvaamaan tilityksien jakautumista kuukausitasolla ehdotetun muutoksen jälkeen vuoden 2012 tasossa (=kuva 5 alla).

Kuva 5: Kiinteistöveron kertyminen ja tilitys ehdotetussa eräjaossa (Lähde:Verohallinto) (Taulukon tiedot on laskettu verovuoden 2012 tietojen perusteella).

kuu-kausi	> 10.000 € 10 erää	1.000-10.000 € neljä erää	170 - 1.000 € kaksi erää	< 170 yksi erä	Yhteensä	osuus
maalis	63 513 668				63 513 668	4,9 %
huhti	63 513 668	67 958 075			131 471 743	10,1 %
touko	63 513 668		145 855 557		209 369 225	16,1 %
kesä	63 513 668	67 958 075			131 471 743	10,1 %
heinä	63 513 668				63 513 668	4,9 %
elo	63 513 668	67 958 075			131 471 743	10,1 %
syys	63 513 668			97 915 979	161 429 647	12,5 %
loka	63 513 668	67 958 075			131 471 743	10,1 %
marras	63 513 668		145 855 557		209 369 225	16,1 %
joulu	63 513 668				63 513 668	4,9 %
yhteensä	635 136 681	271 832 301	291 711 114	97 915 979	1 296 596 074	

Hyväksyessään kiinteistöverotusta koskeviin hallituksen esityksiin HE 76/2013 ja HE 102/2013 sisältyvät lakiehdotukset eduskunta edellytti, että valtiovarainministeriö selvittää erikseen mahdollisuuden sisällyttää kiinteistövero osaksi ennakkoperintää. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön (VaVM 18/2013) mukaan selvityksen yhtenä motiivina oli verorasituksen ja verokertymän tasaisempi jakautuminen. Antaessaan selvitystään eduskunnalle valtiovarainministeriön vero-osasto tukeutui edellä mainittuun kiinteistöverohankkeen yhteydessä tehtyyn selvitykseen. Kyseisen eduskunnalle 19.12.2014 laaditun muistion (Liite 3) mukaan maksuerien lisäämistä ja kiinteistöveron kantamista osittain ennakollisesti ennen verotuksen valmistumista pidettiin ensisijaisena vaihtoehtona valtiovarainministeriön ja Verohallinnon välillä käydyissä keskusteluissa. Samalla muistiossa linjattiin uudistuksen ajoituksen osalta, että muutos toteutettaisiin siinä vaiheessa, kun *"Verohallinnossa käynnissä oleva tietojärjestelmäuudistus, ns. valmisohjelmistoihin siirtyminen, laajennetaan kiinteistöveroon"*.

Kuntaliitossa olemmekin olleet siinä uskossa, että uudistusta valmistellaan myös tältä osin ja eduskunnan tahtotila kiinteistöverotuksen verorasituksen ja verokertymän tasaamisesta olisi lakiesityksessä otettu huomioon siten kuin Verohallinto ja valtiovarainministeriökin on aiemmin pitänyt tarkoituksenmukaisena. Kuntaliitto katsoo, että lakiesitystä tulee täydentää siten, että kiinteistöverotuksen maksueriä lisätään ja vero kannetaan osittain ennakollisesti. Tarve kertymän tasaamiselle on kasvanut aiemmin tehtyjen selvitysten jälkeen, kun kiinteistöveron rooli tulee kasvamaan maakuntauudistuksen toteutuessa. Maksuerien optimaalista määrää ja ajoittumista on syytä kuitenkin tarkastella vielä uudelleen ottaen huomioon maakuntauudistuksen ja tämän lakiesityksen muiden muutosten vaikutukset kuntaveronsaajien asemaan.

Verotuksen päättyminen verovelvolliskohtaisesti ja veronsaajan oikeusturva muutoksenhaussa

Lakiluonnoksessa esitetään sekä tuloverotuksen että kiinteistöverotuksen osalta siirtymistä ns. verotuksen joustavaan valmistumiseen jolloin verovelvollisten verotus päättyisi joustavasti kesäkuun ja lokakuun välillä. Luonnoksessa veronsaajan muutoksenhakuaika katsottaisiin alkavaksi verotuksen päättymisestä eli joustavasti välillä kesäkuu-lokakuu. Verotuksen julkiset tiedot olisivat julkisia vasta sen jälkeen, kun kaikkien verovelvollisten verotus on päättynyt ja lisäksi esityksessä esitetään myöhennettäväksi kiinteistöverotuksen julkisten tietojen julkistusta. Käytännössä siis kuntaveronsaaja ei tiedä missä vaiheessa verovelvollisen verotus on päättynyt ja minkä sisältöisenä, mutta silti ehdotuksen mukaan veronsaajan muutoksenhakuaika alkaa verotuksen päättymisestä ja kestää 4 kuukautta jolloin verovelvolliskohtaisesti muutoksenhakuaika voi päättyä ennen kuin verotuksen tiedot ovat julkisia (jonka jälkeen verotuksen tiedot on nykyisellään toimitettu kuntaveronsaajan tietoon). Ehdotettu menettely on erittäin ongelmallinen veronsaajan oikeusturvan kannalta.

Kuntaliitto lähtee siitä, ettei veronsaajan muutoksenhakuaika voi alkaa ennen kuin veronsaajalla on tosiasiassa mahdollisuus saada tietoonsa verotuspäätöksen sisältö ja siten tosiasiassa käyttää oikeuttaan muutoksenhakuun verotuspäätöksestä.

Aiemmin käsittelyssä olleen ja vuoden 2017 alusta voimaan tulleen lakipaketin yhteydessä yhtenäistettiin verotuksen muutoksenhakuaikoja ja -menettelyjä eri verolakien välillä. Kuntaliitto esitti jo hallituksen esityksen 29/2016 käsittelyn yhteydessä huolensa siitä, että muutok-

senhakuajan ei tulisi alkaa verotuksen päättymisestä lukien vaan ennemmin verovuoden päättymisestä lukien, jotta veronsaajalla olisi verotuksen päättymisen jälkeen mahdollisuus tutustua valmistuneen verotuksen tietoihin ja hakea verotukseen tarvittaessa muutosta. Silloisen lainsäädäntömuutoksen seurauksena kuntien muutoksenhaku aika muuttui vuodesta ja neljästä kuukaudesta neljään kuukauteen ja muutoksenhakuajan laskeminen aloitetaan nykyisin verotuksen päättymisestä, kun se aiemmin aloitettiin verovuoden päättymisestä. Aiemman lainsäädäntömuutoksen ja nyt esitettyjen muutosten yhteisvaikutuksesta oltaisiin käytännössä tilanteessa, jossa kunta veronsaajalla ei olisi käytännössä mahdollisuutta muutoksenhakuun kaikkien verovelvollisten osalta. Niiden verovelvollisten, joiden verotus päättyy kesäkuussa, osalta kunnalla olisi verotustiedot käytössä vasta marraskuussa muutoksenhakuajan jo päätyttyä ja niiden verovelvollisten osalta, joiden verotus päättyisi lokakuussa, tiedot olisi käytössä pian verotuksen päättymisen jälkeen ja muutoksenhakuaika lähes kokonaan käytettävissä. Tilanne olisi niin verovelvollisten kuin veronsaajienkin oikeusturvan kannalta kestämätön.

Lain verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta 14 §:n ja 14 a §:n mukaan kuntaveronsaajalla on oikeus saada verotuksen salassa pidettäviä tietoja pyynnöstä verohallinnolta. Vaikka säädöksessä ei sitä tuoda esille, niin käytännössä kunnat voivat esittää tietopyynnön vasta siinä vaiheessa, kun verotus on päättynyt ja verotuksen julkiset tiedot julkistettu. Jos esitystä ei muuteta, niin verotusmenettelyä tulee muuttaa tältä osin ja varmistaa kuntaveronsaajien tietojen saantioikeus joustavasti verotuksen päättymisajankohtien jälkeen.

Katsomme, että ongelma tulee ratkaista toisin ja, että ongelman ratkaisuun on olemassa muutama vaihtoehtoinen tapa. Emme pidä ensisijaisena menettelyä jossa verohallinto toimittaisi verotuksen tietoja erikseen aina niiden verovelvollisten osalta joiden verotus on päättynyt, vaan lähdemme siitä, että tietojen toimitus veronsaajien oikeudenvalvontaa varten tulee tapahtua keskitetysti yhdellä kertaa hallinnollisen taakan minimoimiseksi.

Lakiluonnoksessa esitetään veroviranomaiselle mahdollisuutta siirtää verotuksen valmistumista ilmoituksella, jos verohallinnon tietoon on tullut uutta verotukseen vaikuttavaa tietoa muista lähteistä kuin verovelvolliselta. Jos verohallinto toimittaisi niin tulo- kuin kiinteistöverotuksen esitäytettyjen veroehdotusten tiedot kunnille veronsaajan oikeudenvalvontaa varte vastaavasti kuin nykyisellään verotuksen päättymisen jälkeen, niin kunnat voisivat ilmoittaa tiedossaan olevat havaitsemansa virheet (esimerkiksi kiinteistöverotuksessa puuttuva rakennus) vielä verotuksen ollessa käynnissä jolloin Verohallinto voi ilmoittaa verovelvolliselle verotuksen päättymisen siirtämisestä ja toimittaa verotuksen kuultuaan verovelvollista. Näissä tapauksissa verotuksen päättyminen voitaisiin siirtää lokakuulle jolloin kunnalle jäisi vielä mahdollisuus muutoksenhakuun verotuksen päättymisen jälkeen, jos verotuspäätös ei vastaa kunnan verohallinnolle toimittamaa tietoa.

Verovelvollisten ja veronsaajien oikeusturvan kannalta kestävin ratkaisu olisi nähdäksemme se, että veronsaajan muutoksenhakuajan laskenta alkaa vasta siitä, kun kyseisen verovuoden verotus viimeistään säädetään päättyväksi. Esityksen mukaan verotus päättyisi viimeistään lokakuussa jolloin veronsaajan muutoksenhakuajan laskeminen alkaisi lokakuun lopusta ja kestäisi lainsäädännön mukaisen 4 kuukautta. Verovelvollisen oikeus muutoksenhakuun voisi alkaa esityksen mukaisesti jo verotuksen verovelvolliskohtaisesta päättymisestä lukien esityksen mukaisesti.

Kuntaliitto esittää verovelvollisten yhdenvertaisen kohtelun sekä verovelvollisten ja veronsaajien oikeusturvan kannalta välttämättömänä ratkaisuna sitä, että esitystä muutetaan siten, että veronsaajan muutoksenhakuaika alkaa vasta sen jälkeen, kun kaikkien verovelvollisten verotus on valmistunut lokakuun lopussa. Tällöin veronsaajilla on mahdollisuus tutustua päättyneen verotuksen tietoihin ja yhdenvertainen mahdollisuus hakea muutosta kaikkien verovelvollisten verotukseen yhtäläisin perustein.

Yhteenveto

Lähtökohtaisesti verotusmenettelyjen yhdenmukaistaminen ja siten verojärjestelmän selkeyttäminen on perusteltu tavoite ja monelta osin esitys on kannatettava.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan veronsaajan muutoksenhakuoikeudella tulee olla tosiasiallista oikeudellista merkitystä yhdenvertaisesti kaikkien verovelvollisten osalta niin veronsaajan kuin verovelvollisten oikeusturvan sekä yhdenvertaisen kohtelun takaamiseksi. Täten esitystä tulee täydentää siltä osin, että veronsaajan muutoksenhakuaika alkaa yhtäläisesti vasta kaikkien verovelvollisten verotuksen päätyttyä.

Lakiesityksen taloudellisia vaikutusarvioita tulee täydentää ottaen huomioon verotulojen kertymä myös kalenterivuoden sisällä vuosina 2019 ja 2020.

Vaikutusarvioissa tulee ottaa huomioon vuonna 2020 voimaantulevaksi esitetyn maakuntauudistuksen vaikutukset kuntien verotulojen jakaumaan. Kun kuntien verotulokertymiä tarkastellaan tällä tavoin, niin huomataan päinvastaisesta tavoitteesta huolimatta, että kuntien verotulokertymä painottuu aiempaa enemmän vuoden jälkimmäiselle puoliskolle. Kuntien rahoitusaseman turvaamiseksi ja verotulojen kertymän tasaamiseksi kiinteistöveron kertymistä on välttämätöntä aikaistaa siten, että osa veroista maksetaan ennen verotuksen valmistumista. Tältä osin Kuntaliitto viittaa Verohallinnon aiemmin asiaan liittyviin selvityksiin ja pitää ensisijaisena mallina Verohallinnon ja valtiovarainministeriön vero-osaston tavoin mallia, jossa verotulot alkavat kertyä jo maaliskuussa veroehdotuksessa esitettyjen tietojen perusteella. Tämä malli vastaisi myös eduskunnan aiemmin esiin tuomaa tahtotilaa kiinteistöveron jakamisesta useampiin maksueriin ja tasaisempaan kertymään.

SUOMEN KUNTALIITTO

Jukka Hakola
Kehittämispäällikkö, verotus

Liitteet:
1.Kiinteistöveron kehittämishankkeen osaselvitykset, jossa liitteenä 3 on selvitys ”Kiinteistöveron tilittämisen aientaminen”
2. Selvitys mahdollisuuksista sisällyttää kiinteistövero osaksi ennakkoperintää VM vero-osasto 19.12.2014