KAUPPAKAMARI

LAUSUNTO
22.2.2021

Eduskunnan verojaosto

Lausunto asiasta O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Keskuskauppakamarilta asiantuntijalausuntoa asiasta O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet erityisesti yritysvaikutusten näkökulmasta sekä harmaan talouden näkökulmasta. Kiitän lausuntopyynnöstä ja lausun Keskuskauppakamarin asiantuntijana kunnioittavasti asiassa seuraavaa.

Pidän erinomaisena, että vaikutusarviointien toteutumiseen ja kehittämiseen kiinnitetään huomiota. Yleisesti ottaen valtiovarainministeriö kuulee yritysverotukseen vaikuttavissa lainsäädäntöhankkeissa yritysten ja elinkeinoelämän edustajia hallituksen esitysluonnoksista riittävän laajasti. Lausunnoissa esitettyjä huomioita yritysvaikutuksista käydään läpi hallituksen esityksissä melko kattavasti, mutta poliittinen ohjaus ja lakimuutokselle ennalta määritetty aikataulu vaikuttanevat siihen, missä määrin huomioille annetaan merkitystä jatkovalmistelussa.

Vaikutusten jälkiarviointi

Vaikutusarvioinnin kehittämistarpeita koskevassa raportissa on asianmukaisesti kiinnitetty huomiota jälkiarviointien heikkoon tilaan Suomessa ja siihen, että lainsäädännön jälkiarviointi olisi otettava huomioon jo säädösvalmisteluvaiheessa. Verolainsäädännön yritysvaikutusten osalta lainsäädännön jälkiarviointi on ollut olematonta, vaikka tietoa mitattavissa olevista vaikutuksista lienee saatavilla Verohallinnosta.

Veromuutosten jälkiarviointi tuottaisi lainsäätäjälle tärkeää tietoa mahdollisista lisämuutostarpeista lainsäädäntöön. Se myös parantaisi lainvalmistelun ja päätöksenteon laatua, sillä tietoa veromuutosten todellisista vaikutuksista voitaisiin hyödyntää tulevissa lainsäädäntöhankkeissa muutosten tarpeellisuuden, vaihtoehtoisten toteuttamistapojen ja vaikutusten arvioimisessa.

Jälkiarvioinnin laatuun tulisi kiinnittää erityistä huomiota silloin, kun eduskunta edellyttää lainsäädännön vaikutusten uudelleenarviointia. Laadukas jälkiarviointi olisi erityisen tärkeää myös silloin, kun veromuutoksella pyritään tiettyihin käyttäytymisvaikutuksiin, tai kun veromuutoksesta aiheutuu huomattavia sivuvaikutuksia, kuten hallinnollisten kustannusten kasvua, riskejä kansainvälisten veroriitojen lisääntymisestä tai vaikutuksia Suomen pääomamarkkinoiden houkuttelevuuteen. Tällaisia sivuvaikutuksia liittyy erityisesti harmaan talouden torjumiseksi yrityksille säädettyihin ylimääräisiin raportointivelvoitteisiin. Näiden lainsäädäntöhankkeiden jälkiarvioinnissa tulisi selvittää, onko muutos edesauttanut harmaan talouden torjuntaa, ja onko tavoitteen toteutuminen suhteessa siitä aiheutuneisiin sivuvaikutuksiin.

Jälkiarviointia toteutettaessa myös yrityksille ja elinkeinoelämän järjestöille tulisi antaa mahdollisuus esittää näkemyksensä lainsäädännön toteutuneista vaikutuksista.

> Esimerkiksi 1.1.2021 voimaantullutta osinkojen lähdeverotuksen menettelymuutosta hyväksyttäessä eduskunta edellytti, että hallitus tarkastelee vielä muutosten vaikutuksia ja arvioi niiden pohjalta mahdollisia muutostarpeita ennen soveltamisajan alkua (EV 301/2018 vp). Jo lainvalmistelun aikana lainsäädännön arviointineuvosto oli lausunnossaan VNK/1595/32/2018 kiinnittänyt huomiota puutteelliseen vaikutusarviointiin erityisesti osingonsaajien, osingonjakajien ja Suomen pääomamarkkinoiden kannalta. Keskuskauppakamarin tietojen mukaan hallituksen esityksen esittelijänä toiminut virkamies on laatinut eduskunnan edellyttämän arviointimuistion marraskuussa 2020 ja todennut, ettei valtiovarainministeriön tiedossa ole lainsäädäntöön liittyviä muutostarpeita. Yrityksille tai elinkeinoelämän järjestöille ei ole varattu mahdollisuutta kommentoida muistiota.
>
> Yritysten veroraportointivelvollisuuksia on kiristetty viime vuosina useampaan kertaan verovälttelyn ja harmaan talouden torjumiseksi, vaikka aiempien muutosten vaikutuksia ei tiettävästi ole jälkikäteen arvioitu. Laajamittaisimpia muutoksia ovat olleet 1.1.2017 voimaan tullut suurimpia yrityksiä koskenut maakohtainen raportointi sekä kaikkia verovelvollisia kesäkuusta 2018 lähtien koskenut raportointivelvollisuus sellaisista rajat ylittävistä liiketoimista, joihin saattaa liittyä veronkiertämisen tai välttämisen elementtejä. Raportointivelvollisuuksien laajentamiset ovat aiheuttaneet asianmukaisesti toimiville yrityksille merkittäviä kustannuksia mm. järjestelmämuutoksista, tiedonsaannin varmistamisesta konsernirakenteissa, henkilöstön kouluttamisesta sekä raporttien laatimisesta. Näiden jo toteutettujen raportointivelvoitteiden vaikutukset olisi arvioitava jälkikäteen ja otettava huomioon mahdollisia uusia harmaan talouden torjuntatoimenpiteitä suunniteltaessa.

Lakimuutoksen aikataulun ja teknisen toteuttamistavan merkitys muutoksen yritysvaikutuksiin

Asianmukaisessa vaikutusarvioinnissa negatiiviset vaikutukset yrityksille tulisi tunnistaa jo esitysluonnosta valmisteltaessa, ja ottaa ne huomioon lakimuutoksen teknisessä toteuttamistavassa. Muutosten voimaantulon aikatauluttamisessa tulisi enemmän kiinnittää huomiota siihen, missä aikataulussa muutos ehditään viemään Verohallinnon järjestelmiin ja ohjeistukseen siten, että yritykset pystyvät varautumaan muutokseen ja sen tulkintaan, sekä tulkinnanvaraisissa kysymyksissä hakemaan ennakollisen ratkaisun muutoksen vaikutuksista yrityksen verotukseen.

> Esimerkiksi 1.1.2021 voimaan tullut ulkomaisen yhteisön yleinen verovelvollisuus aiheutti merkittävää epäselvyyttä paitsi ulkomaisten yhteisöjen verostatukseen Suomessa, myös kotimaisten liikekumppaneiden lähdeveron- ja ennakonpidätysvelvollisuuteen (TVL 9.8 §). Tätä ei ollut hallituksen esityksessä lainkaan otettu huomioon. Vaikka muutoksella pyrittiin muun muassa torjumaan harmaata taloutta, hallituksen esityksessä ei ollut pystytty arvioimaan muutokselle verotuottovaikutuksia. Sen sijaan muutoksesta aiheutuvia kustannuksia, kuten kaksoisasumiskonflikteista johtuvien keskinäisten sopimusmenettelyiden kustannuksia Suomen valtiolle ja verovelvollisille tai ennakkoratkaisujen ja veroriitojen aiheuttamia kustannuksia ja resurssitarpeita, ei ollut hallituksen esityksessä lainkaan otettu huomioon. Lisäksi laki hyväksyttiin vasta muutamia viikkoja ennen sen voimaantuloa, jo-

ten verovelvolliset tai veronpidätysvelvolliset eivät ehtineet ennakollisesti selvittää lain aiheuttamia muutoksia verovelvoitteissaan. Verohallintokaan ei tässä aikataulussa ole ehtinyt antaa oikeustilaa selkeyttävää soveltamisohjetta lakimuutoksesta.

Negatiivisten yritysvaikutusten pienentämiseksi lakimuutosta valmistelevan ministeriön ja Verohallinnon tulisi varhaisemmassa vaiheessa tehdä yhteistyötä keskenään sekä tarvittaessa myös yritysten kanssa negatiivisten vaikutusten minimoimiseksi. Lakimuutoksiin liittyvien teknisten ratkaisujen on oltava valmiita ja toimivia käyttöönottovaiheessa kaikenkokoisten yritysten kannalta.

Esimerkiksi 1.1.2019 käyttöönotettuun Tulorekisteriin liittyi alussa merkittäviä teknisiä ongelmia. Nämä aiheutuivat osittain taloushallinnon ohjelmistojen ja Tulorekisterin rajapinnoista, mutta myös Tulorekisterin keskeneräisyydestä. Tulorekisteri toimi alussa erittäin hitaasti, ja ilmoituksen läpimenosta epävarma ilmoituksen antaja saattoi ylimääräisillä enter-painalluksilla lähettää tiedot vahingossa useaan kertaan rekisteriin. Tämä puolestaan johti siihen, että Tulorekisterin tietojen käyttäjät saivat virheellisen tiedon maksettujen palkkojen määristä, mikä johti valtavaan määrään jälkikäteisselvittelyitä. Muutoksessa erityisesti pienempien yritysten taloushallinnon resurssit olivat lujilla, sillä samaan aikaan tuli voimaan laajoja muutoksia yritysten käytäntöihin vaatinut yleinen tietosuoja-asetus. Alussa myös Tulorekisterin asiakaspalvelu oli selvästi aliresursoitu, eivätkä yritykset saaneet riittävästi apua ja ohjeistusta ilmoitusten antamiseen. Tulorekisteri-ilmoitusten määrää vähentääkseen yritykset pidensivät verovapaiden matkakorvausten maksamista työntekijöille, kunnes tällaisten ilmoitusten antamisaikaa pidennettiin erillisellä lakimuutoksella vuotta myöhemmin.

Esimerkiksi 1.1.2017 voimaantulleen maakohtaisen raportoinnin tiedostoformaatti edellytti useissa konserneissa ulkopuolisen asiantuntijan käyttöä maakohtaisen raportin antamisessa, mistä aiheutui yrityksille ylimääräisiä raportointikustannuksia.

Lainsäädännön arviointineuvosto

Vaikutusarvioinnin kehittämistarpeita koskevassa raportissa on ehdotettu lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämistä ja aseman vahvistamista. Raportissa esitetyt kehittämissuositukset ovat kannatettavia.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Emmiliina Kujanpää
Johtava veroasiantuntija