Finnwatch ry:n lausunto
valtiovarainvaliokunnan verojaostolle
23.2.2021

Asia: O 48/2019 vp Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua verojaostolle säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisesta ja kehittämistarpeista eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaaman laajan selvityksen pohjalta.

Selvityksestä käy ilmi, että lainvalmisteluun sisältyvien vaikutusarvioiden kattavuus ja tarkkuus vaihtelevat, ja eri osa-alueiden huomioimisessa on eroja. Lukumääräisesti useimmin vaikutusarvioinneissa tulevat huomioiduksi julkiseen talouteen sekä viranomaistoimintaan kohdistuvat vaikutukset. Yrityksiin ja kotitalouksiin kohdistuvat taloudelliset vaikutukset sekä ympäristö- ja yhteiskunnalliset vaikutukset jäävät sen sijaan monesti kokonaan huomioimatta. Kansainvälisessä vertailussa Suomen lainvalmisteluun sisältyvien ennakollisten vaikutusarvioiden havaittiin olevan pinnallisia ja jälkiarvioinnin puutteellista. Pinnalliseksi jäävän vaikutusarvioinnin taustasyiksi esitetään resurssien ja osaamisen riittämättömyyttä sekä sitä, että arvioinnit toteutetaan käytännössä usein tilanteessa, jossa lainsäädäntöratkaisut on jo valittu ennen arvioinnin laatimista. Myös aikataulukiireet ja poliittinen ohjaus nousivat selvityksessä esiin vaikutusarviointeja heikentävinä tekijöinä.

Finnwatch yhtyy selvityksessä esitettyyn huomioon lainvalmistelumateriaaleihin sisältyvien vaikutusarvioiden suppeudesta.

Nostamme seuraavassa esiin muutamia huomioita selvityksessä käsitellyistä kysymyksistä[1]:

- Eri toteutusvaihtoehtojen esittely on usein puutteellista eikä hallituksen esityksistä käy selkeästi ilmi, miten eri toteutusvaihtoehtojen vaikutukset eroavat toisistaan. Myös eri maiden lainsäädäntövertailut ovat usein suppeita. Verolainsäädännön osalta esimerkiksi EU-direktiivejä toimeenpantaessa päättäjät saavat Finnwatchin kokemuksen mukaan usein vain suppeasti tietoja muissa maissa toteutetuista ratkaisuista ja siitä, miten kansallisesti esitettävät toimet suhteutuvat näihin. Erilaisia mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia taas on avattu vain harvoin, mikä rajoittaa poliittista keskustelua.[2]

- Selvityksen perusteella poliittisella ohjauksella voi olla merkittävä rooli vaikutusarvion sisältöön. Vaikutusarviot laaditaan usein tilanteessa, jossa esitettävistä lakimuutoksista on jo päätetty, eikä vaikutusarvioissa siksi tarkastella eri toteutusvaihtoehtojen vaikutuksia objektiivisesti. Selvityksen s.70–71 löytyvästä

[1] Finnwatchin huomiot koskevat kaikkia lainvalmistelumateriaaleihin sisältyviä vaikutusarvioita riippumatta siitä, esitetäänkö ne nimenomaan vaikutusarvioita käsittelevässä kappaleessa vai muualla lainvalmistelumateriaalissa (esimerkiksi eri toteutusvaihtoehtojen esittelyn yhteydessä).
[2] Käytännön esimerkkejä ks. https://finnwatch.org/images/pdf/Lausunto-vliyhteislain-muutoksista-HE-marraskuu.pdf; https://finnwatch.org/images/pdf/VYL_VML28_HE_luonnos_Finnwatch21082018.pdf

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

sitaatista käy ilmi, että analyysi on usein laadittava siten, että siinä päädytään haluttuun lopputulemaan. Finnwatch on törmännyt selvityksessä esiin nousevaan huoleen poliittisesta ohjauksesta useissa lainsäädäntöhankkeissa[3].

- Vaikka selvitys ja siitä verojaostossa käytävä keskustelu keskittyy säädösehdotusten vaikutusten arviointiin, Finnwatch haluaa tuoda esiin, että em. ongelmat eivät rajaudu vain säädösvalmisteluun. On hyvin yleistä, että päättäjien, ja jopa virkahenkilöiden poliittiset mieltymykset, vaikuttavat myös lainsäädäntöön liittyviin selvityksiin.[4]

- Selvityksen laatijat peräänkuuluttavat eri sidosryhmien osallistamista riittävän laajan osaamisen takaamiseksi. Suurten hankkeiden valmistelussa suositellaan käytettäväksi ministeriörajat ylittäviä valmistelukokoonpanoja. Nämä suositukset ovat kannatettavia. Myös hallituksen esitysten ja esitysluonnosten käsittelyssä tulisi kiinnittää huomiota eri näkökulmien tasavertaiseen kuulemiseen. Nykyisellään tietyt näkökulmat jäävät erityisesti teknisissä lakihankkeissa (kuten verotuksessa) poikkeuksetta vähemmälle huomiolle. Verolainsäädännössä erityisesti veronsaajien näkökulma on lakiesityksiä koskevissa kuulemisissa aliedustettuna, sillä veronsaajien edunvalvojia on häviävän vähän ja niillä on huomattavasti pienemmät resurssit muihin eturyhmiin nähden. Samalla myös verotuksen laajemmat yhteiskunnalliset oikeudenmukaisuusnäkökulmat jäävät usein puuttumaan niin valmisteluvaiheessa kuin asian eduskuntakäsittelyssä. Säädöshankkeiden laajemmat yhteiskunnalliset vaikutukset ja oikeudenmukaisuusnäkökulmat tulisikin huomioida virkamiestyönä tehtävissä vaikutusarvioinneissa aina erikseen.

- Edellä mainittujen eri ministeriöiden tai viranomaistahojen osaamisen hyödyntämisestä olisi lisäksi hyötyä myös pienempien lainsäädäntöhankkeiden vaikutusarvioiden kohdalla erityisesti silloin, kun lainsäädäntömuutoksella voidaan olettaa olevan toisen ministeriön toimialaan ulottuvia suoria tai spill-over -vaikutuksia. Tällaisia voivat olla esimerkiksi verolainsäädännön kohdalla muihin (erityisesti kehittyviin) maihin ulottuvat tai haitalliseen kansainväliseen verokilpailuun liittyvät

[3] Esimerkiksi käsiteltäessä veronkiertodirektiivin toimeenpanoon kuulunutta korkovähennysrajoituksiin liittyvää muutosta vuonna 2018 HE:n perustelut muuttuivat HE-luonnoksen perusteluista ilman, että tosiasiat muuttuivat: aikaisemmin HE-luonnoksessa haitallisena pidetty tasevapautussääntö palautettiin lausuntokierroksen jälkeen HE:een ja maininta säännön haitallisuudesta poistettiin perusteluista.

[4] Esimerkiksi helmikuussa 2020 valtiovarainministeriö julkaisi laajan ja erittäin laadukkaan selvityksen arvonnousuveron käyttöönotosta. Selvityksen johtopäätöksenä se esitti, ettei lainsäädäntötoimiin tule ryhtyä. Johtopäätösten perustelut eivät nousseet selvityksestä, ja niitä moitittiinkin julkisuudessa poliittisesti värittyneiksi. Ministeriöiden virkavastuulla tekemien selvitysten tulisi esitellä mahdollisimman objektiivisesti erilaisten säädösvaihtoehtojen vaikutuksia ja esittää erilaisia vaihtoehtoja säädösten toteuttamistavalle. Poliittiset päätökset johonkin vaihtoehtoon päätymiseksi kuuluvat poliitikoille.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

vaikutukset, joita tulisi arvioida myös kehityspolitiikan näkökulmasta politiikkajohdonmukaisuutta silmällä pitäen.[5]

- Lainsäädäntömuutosten jälkiseurannan tila todettiin selvityksessä heikoksi, mikä on huolestuttavaa erityisesti siksi, että ennakolliseen vaikutusten arviointiin liittyy usein merkittävää epävarmuutta eli säädäntömuutosten tosiasialliset vaikutukset voivat erota merkittävästi vaikutusarvioinnin mukaisista vaikutuksista. Jälkiseurannassa jäänee myös usein huomioimatta eri lainsäädäntömuutosten kumulatiiviset vaikutukset. Esimerkiksi verotuksellisten lainsäädäntöhankkeiden osalta olisi tärkeää ymmärtää, miten verotuksen painopiste on muuttunut viime vuosina toteutettujen lakimuutosten seurauksena – ovatko esimerkiksi yritysverotuksen tai omistamiseen kohdistetut uudet verohelpotukset tehneet verotuksesta kokonaistasolla vähemmän progressiivista.

- Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeen ja siihen sisältyvän tarkistuslistan todettiin selvityksessä olevan lainvalmistelijan näkökulmasta haastava osin sen laajuuden vuoksi. Tarkistuslistalla on annettu paljon esimerkkejä siitä, minkälaisia vaikutuksia säädösehdotuksella voi eri tahoihin olla. Silti tarkastuslistassa ei mainita lainkaan säädösehdotuksen vaikutuksia veronkiertoon, aggressiiviseen verosuunnitteluun, haitalliseen verokilpailuun tai harmaaseen talouteen, vaikka tämänkaltaiset vaikutukset voivat esimerkiksi monien verolakien kohdalla olla hyvinkin olennaisia. Tarkistuslistassa ohitetaan täysin myös Suomen ulkopuolelle ulottuvat vaikutukset.

- Selvityksessä todetaan tarve nähdä ympäristövaikutusten arviointi nykyistä laajemmin ja eri ministeriöiden välisen yhteistyön tarve tiedostaen. Selvityksen mukaan ympäristövaikutuksia tunnistettiin vain 17 prosentissa hallituksen esityksistä. Määrää voi pitää huolestuttavan alhaisena, kun ottaa huomioon, kuinka pelkästään ilmastonmuutos on hyvin kattavasti yhteiskuntaa läpileikkaava ilmiö sekä syiden että seurausten osalta. Kun rinnalle otetaan luontokato ja siihen linkittyvä luonnonvarojen ylikulutus, ovat lakihankkeet, joilla ei olisi ympäristövaikutuksia esimerkiksi taloudelliseen toimeliaisuuteen tai kulutustapoihin liittyen todennäköisesti vähemmistössä. Lähtökohdaksi tulisikin ottaa se, että ilmasto- ja muut ympäristövaikutukset tunnistetaan ja arvioidaan jokaisen hankkeen kohdalla.

- On hyvä, että uusissa hallituksen esityksen laatimisohjeissa (2019) edellytetään, että vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, esimerkiksi kansalaisten asemaa, olosuhteita ja toimintamahdollisuuksia koskien, käsitellään osana pääasiallisten vaikutusten erittelyä. Verotuksen osalta veropohjaa puhkovia ja verokertymää pienentäviä toimenpiteitä tulisi arvioida esimerkiksi taloudellisia,

[5] Esimerkiksi tarve sille, että ulkoministeriö osallistuu laajemmin kehittyviä maita koskettavien veropoliittisten kysymysten käsittelyyn, on nostettu esiin ulkoministeriön vuonna 2020 julkaisemassa uudessa Verotus ja kehitys -toimintaohjelmassa.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org

> sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen valossa. Tarkastusvaliokunnan tilaamassa selvityksessä todetaan, että hallitusten esitysten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi on kuitenkin tähän asti ollut yleisluontoista ja sisällöltään niukkaa. Arviointien laadulliseksi kehittämiseksi tarvitaan mittareita, yhteiskunnallista ja ihmisoikeusosaamista ja resursseja tiedontuotantoa varten. Perus- ja ihmisoikeuksien osalta on tärkeää tehdä myös jälkiseurantaa.

Vaikutusarviointien kehittämistarpeita käsittelevän selvityksen laatijat esittävät korjaaviksi toimenpiteiksi vaikutusarviointiohjeiden päivittämistä, tiedonhallinnan vahvistamista vaikutusarvioinnissa, lainsäädännön arviointineuvoston toiminnan kehittämistä, säädösjohtamisen vahvistamista sekä erityistä panostamista suurten hankkeiden valmisteluun muun muassa ministeriörajat ylittävän valmistelun muodossa.

Finnwatch pitää selvityksessä esitettyjä korjaavia toimenpiteitä perusteltuina. Lisäksi vaikutusarvioissa tarvittavan luotettavan tiedon tuottamisen kannalta olisi tärkeää, että aggressiiviseen verosuunnitteluun ja verovälttelyyn keskittyvän riippumattoman tutkimuslaitoksen perustamisessa edettäisiin mahdollisimman pikaisesti ja tutkimuslaitokselle taattaisiin hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti riittävät resurssit. Samaan tutkimuslaitokseen voitaisiin myös keskittää verotuksen oikeudenmukaisuuskysymyksiin liittyvää tutkimusta.

Finnwatch ry, Malminrinne 1 B, 00180 Helsinki
www.finnwatch.org