Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Anita Isomaa

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lausunto

23.2.2021

O 48/2019 vp

Lausunto asiassa "Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet"

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausuntoa otsikkoasiassa.

EK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu kantanaan seuraavan.

Yleiset kommentit

Lainsäädännön vaikutusten arviointi on vaikea, mutta äärimmäisen tärkeä osa lainsäädäntöhankkeita. EK pitää tehtyä selvitystä merkittävänä ja erittäin tärkeänä sitä, että vaikutusarviointien merkitys tunnistetaan.

Toivomme, että selvityksen myötä vaikutusarviointien tekeminen nousisi jatkossa lainsäädäntöhankkeissa yhtä tärkeään rooliin kuin itse lakitekstin valmisteleminen. Tämä koskee sekä hankkeiden valmistelua että niiden jälkiarviointia. EK pitää tärkeänä, että myös hankkeiden jälkiseurantaselvityksissä otettaisiin säännönmukaisesti huomioon sidosryhmien näkemykset siitä, miten sääntely on vaikuttanut. Jälkiseurantaselvitykset voisivat esimerkiksi olla julkisesti kommentoitavana, minkä jälkeen tulleet kommentit olisi mahdollista toimittaa eduskunnalle osana jälkiseurantaraportointia. EK kannattaa lainsäädännön jälkiarvioinnin huomioon ottamista jo säädösvalmisteluvaiheessa.

Verotusta koskevissa säädöksissä erityisesti niiden taloudellisten vaikutusten arviointi on tärkeää, samoin kuin viranomaisvaikutusten arviointi erityisesti viranomaisresurssien riittävyyden näkökulmasta. Sen vuoksi lausuntomme keskittyy näihin osiin.

Talouspolitiikka/Veropolitiikka
Anita Isomaa 23.2.2021

Nykytilan kuvaus

Jäljempänä tässä lausunnossa kuvatut esimerkit osoittavat, että verolainsäädännön vaikutusarviointeihin liittyy nykytilassa merkittäviä puutteellisuuksia, kuten arviontien suoranaisia virheellisyyksiä sekä kustannusten merkittävää aliarviointia. Nykyisessä poliittisessa ilmapiirissä erityisesti yrityksille on ollut tapana säätää yhä enemmän hallinnollisia velvoitteita, joista kaikista todetaan yksioikoisesti "ei merkittäviä hallinnollisia kustannuksia".

Tämän vuoksi EK pitää tärkeänä, että vaikutusarviointien tekemisessä tukeuduta pelkästään virkamiesten omiin arvioihin, vaan parhaassa mahdollisessa tapauksessa selvitettäisiin vastaavien, jo toteutettujen hankkeiden kustannuksia sekä verovelvollistasolla että Verohallinnon tasolla. Lisäksi tulisi selvittää, mikä on ollut muutoksen vaikutus verokertymään. Arviointi tulisi tehdä etukäteen aikaisempiin kokemuksiin perustuen ja lisäksi arviointi pitäisi toistaa jälkiseurannassa sen jälkeen, kun sääntely on ollut voimassa jo joitakin vuosia. Arviointi tulisi tehdä yhteistyössä verovelvollisten kanssa.

Selvityksessä todetaan (s. 72), että "Esimerkiksi hallinnollisen taakan mittaamisessa sidosryhmäkysely ei tuota luotettavaa numeerista arviota hallinnollisen taakan suuruudesta, vaan arviointiin tulisi käyttää standardikustannus- tai muuta vastaavaa menetelmää." Kyseinen toteamus ei missään tapauksessa saa johtaa siihen, että sidosryhmien näkemyksiä ei oteta huomioon hallinnollista taakkaa määritettäessä.

Verovelvollisten antama tieto on arvokasta tietoa sääntelyn vaikutuksista, jota ei ole saatavilla muualta. Tutkimuksiin vetoaminen on mahdotonta, koska tutkimuksia ei ole löydettävissä. Verotusta koskevissa säädösmuutoksissa on usein mukana myös tietojärjestelmiin liittyviä uudistustarpeita, joille voidaan kyllä löytää hintalappu. Sen sijaan muutokseen yrityksessä käytettävä työtuntien määrä voi olla vaikeammin haarukoitava asia.

Säänneltäessä yrityksiin vaikuttavaa asiaa elinkeinoelämä voi tuottaa aineistoa, joka tukisi vaikutusarviointien laatimista. Sidosryhmien antama tieto esityksen vaikutuksista on syytä kirjata avoimesti siten, että kyse on nimenomaan sidosryhmän toimittamasta tiedosta, eikä tieteellisestä tutkimuksesta. Näin usein jo tehdäänkin.

Sidosryhmäkyselyissä näkemyksiä tulee pyytää sekä sellaisilta yrityksiltä, jotka tulevat sääntelyä soveltamaan, että yrityksiltä, jotka tarjoavat edellä mainituille yrityksille sääntelyn soveltamista varten esimerkiksi konsultointipalveluita. Uudistukset voivat näyttäytyä hyvin erilaisina tahoille, joille kysymys on ainoastaan hallinnollisesta taakasta ja tahoille, jotka pystyvät löytämään muutoksesta liiketoimintamahdollisuuksia.

Kustannuksia arvioitaessa otetaan huomioon usein ainoastaan implementointikustannukset. On tärkeää huomata, että jokainen uusi raportoitava asia aiheuttaa yrityksille kuluja implementoinnin lisäksi myös jatkuvaluonteisesti, vuosittain. Yrityksille aiheutuu kuluja henkilökunnan kouluttamisesta, mahdollisesta lisähenkilökunnan tarpeesta, tarvittavista ohjelmistoista ja niiden päivityksistä sekä yleishallinnoinnista. Olisikin siten äärimmäisen tärkeää huomioida kertakulujen lisäksi myös kasvaneet jatkuvat kulut.

Esimerkkejä hankkeista, joissa vaikutusarvioinnissa on havaittu puutteita

Kansainvälisen verotuksen muutokset ja lähdeverotus

Erityisesti viime vuosina (2018–2020) on annettu monia hyvin vaikeaselkoisia ja hankalia, varsinkin EU-direktiivipohjaisia hallituksen esityksiä. Esimerkkinä toimivat mm. hallintarekisteriosinkojen lähdeverotusmenettelyä koskeva HE 282/2018 (TRACE), TVL:n 20 a §:ää koskeva muutos, maastapoistumisverotusta koskeva lainsäädäntö, DAC 6-pohjainen lainsäädäntö, hybridi-instrumentteja koskeva lainsäädäntö, väliyhteisölainsäädännön muutokset sekä todellista johtopaikkaa koskevat muutokset. Kaikkien edellä mainittujen lakiuudistusten vaikutusarviot ovat joko puuttuneet kokonaan tai olleet hyvin vajavaisia.

Esimerkiksi edellä mainitussa TRACE-hankkeessa elinkeinoelämän esittämät haasteet säännösten käytännön soveltamisessa sivuutettiin, eikä niitä ole otettu riittävässä määrin huomioon. Hankkeen vaikutusarvioinnit oli tehty kokonaisuutena hyvin pintapuolisesti, vaikka sekä elinkeinoelämän että mm. Suomen Pankin ja lainsäädännön arviointineuvoston mukaan uudistuksella voisi olla merkittäviä negatiivisia vaikutuksia suomalaisiin arvopaperimarkkinoihin. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuntoa, jossa edellytetään joidenkin tiettyjen vaikutusten tarkempaa selvittämistä, ei tulisi ylipäätään olla mahdollista sivuuttaa ilman että puuttuvat vaikutusarvioinnit tehdään. HE:ssä 282/2018 arviointineuvoston näkökohdat ohitettiin yksinkertaisesti lausumalla, että arviointineuvoston esittämät vaikutukset ovat epätodennäköisiä, eikä niitä siten

ole tarpeen tarkemmin selvittää (ks. HE 282/2018 vp s. 35–36). Todettakoon, että lain soveltamisen 1.1.2021 alettua arviointineuvoston esittämät riskit näyttävät tämänhetkisen tiedon mukaan olevan suurelta osin toteutumassa. Kuten selvityksen sivulla 114 todetaan, "Vaarana vahvasti poliittisesti ohjatuissa lainvalmisteluhankkeissa on se, että vaikutusarviointitieto ei muuta jo tehtyjä poliittisia kompromisseja." Tämä on näkyvissä esimerkiksi TRACE-hankkeessa, jossa jopa lainsäädännön arviointineuvoston hankkeesta antama erittäin kriittinen lausunto sivuutettiin täysin.

Muutosten läpivienti on kansainvälisessä yrityksessä kallista ja haastavaa sekä mahdollisesti päällekkäistä työtä vaativaa. Ns. hallinnollinen työ on moninkertaistunut em. lainsäädäntömuutosten myötä yrityksissä, mikä on yrityksille ylimääräinen kustannus, varsinkin, kun esimerkiksi EU-direktiivipohjainen sääntely vaihtelee maittain. Yhteisiä standardeja ja yhtenäistä soveltamista (myös ajallisesti esim. DAC 6) tarvittaisiin. Veromuutosten hallinnollinen työmäärä on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina yrityksissä.

Hallinnollinen työ yrityksissä kasvaa muutosten myötä eikä työn lisääntymistä tule vähätellä. Varsinkin EU:n direktiivien implementoinnin yhteydessä olisi äärettömän tärkeää, että hallituksen esitykset valmisteltaisiin riittävän huolellisesti ja vaikutusarvioinnit olisivat riittävän kattavia. Epävarmuus tulkinnasta aiheuttaa ylimääräistä työtä ja kustannuksia kuten myös ulkopuolisia konsultointikustannuksia, kun asioita on pakko selvittää vielä laajemmin monesti myös lain käyttöönoton jälkeen yritysten tasolla.

Hallituksen esitykset ovat vaikutusarviointien lisäksi olleet myös sisällöltään puutteellisia. Tämä huomio koskee erityisesti hallintarekisteriosinkojen lähdeverotusmenettelyä (TRACE) ja varsinkin Suomen FATCA- ja CRS-sääntelyä. Säädetty laki ja sitä koskeva hallituksen esitys ovat olleet liian yleisluonteisia ja yksityiskohtaisempi ohjeistus on annettu vasta Verohallinnon soveltamisohjeissa. Tämä vaikeuttaa säädösmuutosten implementointia yrityksissä, koska yritys ei pysty ajoissa aloittamaan oman sisäisen ohjeistuksen, tietojärjestelmien ja prosessien sekä asiakasohjeistusten muutoksia.

Lisäksi Verohallinnon ohjeet ovat perinteisesti tulleet vasta juuri hieman ennen uuden lain voimaantuloa tai jopa sen jälkeen, jolloin prosessien, sopimusten, ohjeistusten ja järjestelmien päivittämiseen on jäänyt liian vähän aikaa.

Myös DAC6-sääntelyn lainsäädäntöprosessiin liittyi vastaavia, vakavia ongelmia. Direktiivi, lakiteksti ja Verohallinnon ohjeet olivat vaikeaselkoiset, tulkinnanvaraiset ja käytännössä mahdottomat noudattaa niin, että sääntelyssä edellytetty 30 päivän sykli toteutuisi. Ilmoitettavien tapahtumien kenttä on liian laaja ja kriteerit tulkinnanvaraiset. Sääntelyyn liittyvä yrityksen sisäinen prosessi rasittaa organisaatiota laajasti. Esimerkiksi eräässä pörssiyhtiössä DAC6-prosessi vie pysyvästi kuukausittain noin sadan työntekijän työaikaa, jotta yritys voi lainsäädännön edellyttämällä tavalla todistettavasti osoittaa, että tällaisia raportoitavia järjestelyjä ei yrityksessä ole.

Muita esimerkkejä

Verotuksen korotetut poistot olivat sinänsä hyvä uudistus, mutta hankala toteuttaa teknisesti IT-järjestelmissä. Sisäiseen työhön, edes sen arvioimiseksi, onko järkevä ottaa käyttöön vai ei, meni eräässä organisaatiossa puoli vuotta aikaa.

Järjestelmämuutoksia edellyttävää verolakimuutosta ei myöskään pitäisi koskaan aikatauluttaa keskelle vuotta eikä keskelle kesälomakautta. Tällaisesta esimerkkinä on polttoaineverolainmuutos elokuussa 2020.

Myös ns. Raksi-hankkeen osalta yrityksille aiheutuneet kustannukset ovat olleet merkittävästi arvioituja suurempia. Eräs muulla kuin rakennusalalla toimiva pörssiyhtiö hankki ulkopuoliselta hallinnointiohjelmiston ja joutui ulkoistamaan raportointityön. Implementointi maksoi yritykselle noin 400 000 euroa ja vuosittainen kulu raportoinnista on 30–50 000 euroa.

Tulorekisterin käyttöönoton arvioitiin (HE 134/2017 s. 57–60) monessa tapauksessa jopa keventävän työnantajien hallinnollista taakkaa, erityisesti, jos yrityksen palkkahallinto on ulkoistettu. Yritysten palautteen mukaan tulorekisterin käyttöönotto oli hyvin monessa yrityksessä erittäin työläs hanke, joka aiheutti vuonna 2019 huomattavia lisäkustannuksia. Esimerkiksi keskikokoisen tilitoimiston 18 työntekijästä kolme työntekijää teki ko. vuonna päätoimisesti tulorekisterin käyttöönottotöitä, ja hanke työllisti huomattavasti muitakin työntekijöitä. Käyttöönoton jälkeen tulorekisterin edellyttämä hallinnollinen työmäärä on monessa yrityksessä vakiintunut aiempaa korkeammalle tasolle. Keskikokoinen

teollisuusyritys toteaa, että ulkoistetun palkkahallinnon kustannus nousi tulorekisterin myötä noin 20 %.

Arvonlisäverotus

Arvonlisäverotuksen osalta lisähaasteen tuo lainsäädäntö, jota tulee kotimaisen lainsäätäjän lisäksi EU-tasolta. Suuri muualla kuin rakennusalalla toimiva yhtiö toteaa, että kotimaiseen lainsäädäntöön otettavat suorat viittaukset täytäntöönpanoasetuksen määritelmään aiheuttavat yrityksille merkittäviä hallinnollisia kuluja.

Esimerkiksi kiinteistön käsitteen yhdenmukaistaminen aiheutti yritykselle huomattavia selvitysvelvoitteita. Hallituksen esityksessä 110/2016 vp ei juurikaan tehty vaikutusarviota, vaan asia kuitattiin toteamuksella, että yrityksille aiheutuu kustannuksia, joiden ei arvioida olevan suuria. Hallituksen esityksessä viitattiin komission selittäviin huomautuksiin todeten kuitenkin samalla, etteivät komission ohjeet ole oikeudellisesti sitovia eivätkä välttämättä edusta jäsenvaltioiden näkemyksiä. Yritysten näkökulmasta tämänlainen epämääräisyys hallituksen esityksessä lisättynä toteamuksella, ettei yrityksille synny merkittäviä kustannuksia, on omiaan lisäämään hallinnollista taakkaa ja turhaa epävarmuuden tunnetta verotuksesta.

Verohallinto on viime aikoina keskittynyt mahdollisuuteen laajentaa ALV-ilmoituksen tietosisältöä. Verohallinnon kustannusarvio pienemmille yrityksille on ollut vain muutamia euroja, isommille yhtiöille enemmän. Yrityksiltä saamiemme kommenttien perusteella isoimmille konserniyrityksille, joilla on käytössä useita taloushallinto-ohjelmistoja, jo kertaluontoinen implementointikulu voi ylittää puolimiljoonaa euroa. Pienemmiltäkin yrityksiltä kyse on joka tapauksessa helposti tuhansista euroista. Tämä on hyvä esimerkki kuvastamaan sitä, että Verohallinnolta saatavat kustannusarviot yritysten kuluista voivat olla jopa aivan eri hehtaarilla kuin yritysten omat arvioinnit.

Viranomaisvaikutukset

EK huomauttaa, että usein muutoksen toteuttamiseen liittyvä viranomaisresurssimitoitus vaikuttaa aliarvioidulta. Näitä arvioita olisi syytä tarkastella kriittisesti ja kiinnittää huomiota siihen, että muutosten toteuttamiseen on riittävät resurssit myös viranomaisilla.

Viranomaisvaikutusten osalta on myös aiheellista muistaa viranomaistoimien vastinparina olevat, verovelvolliselta edellytettävät toimet. Jos vaikutusarviointi korostaa viranomaisille syntyvän tarvetta ohjeistukseen ja neuvontaan, taikka aiheutuvan esim. raportoinnin järjestelmäkustannuksia, tulee varmistaa, että vaikutusarvioinnissa on mukana myös yritysten vastaava tarve uusien ohjeiden ja sääntöjen tulkintaan, koulutukseen organisaatiossa ja omiin järjestelmämuutoksiin esim. raportoinnin järjestämiseksi.