Kasvu ja vaikuttaminen -osasto 23.2.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

O 48/2019 vp

Lausunto raportista Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä lausunto Anssi Keinäsen ja Jussi Pajuojan raportista *Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet* (O 48/2019 vp). Lausuntopyynnössä on korostettu, että näkemystä kaivataan erityisesti tuloveroa koskevien esitysten sekä yritysvaikutusten ja harmaan talouden vaikutusarvioinneista.

Raportin tarkoituksena on ollut arvioida kotimaisen lainvalmistelun vaikutusten arvioinnin laatua, laadun kehittymistä, merkitystä säädösvalmistelussa, vaikutusten arvioinnin kehittämisen keinoja ja vaikutusarvioinnin tekemiseen ja toteuttamiseen liittyviä ongelmia. Lainvalmistelun tasoa on Suomessa pyritty kehittämään viime vuosina. Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvosto on perustettu vuonna 2016. Erityisenä kehityskohteena on ollut nimenomaisesti vaikutusten arviointien parantaminen. Perinteisesti Suomi on arvioinut erityisesti julkistalouteen ja viranomaisten toimintaan liittyvät vaikutukset kattavasti.

Kansainvälisesti arvioiden Suomi on lainsäädännön arvioinnissa keskitasoa. Raportin mukaan olemme edellä erityisesti säädösehdotusten kattavan vaikutusarviointiohjeen, lainsäädännön arviointineuvoston perustamisen ja neuvoston laajan toimintakentän osalta. Kansainvälisessä arvioinnissa jäämme jälkeen vaikutusarviointien syvyydessä ja kustannus-hyötyanalyysin kvantitatiivisessa sisällössä sekä määrässä.

Lainsäädännön valmistelun kehityskohteista

Lausuntopyynnön rajauksen keskiössä on taloudellisten vaikutusten arviointi. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin tavoitteena on varmistaa, että esitetyt säännökset tukevat parhaimmalla mahdollisella tavalla talouskasvua, työllisyyden kehitystä, yritysten toimintaa ja kilpailukykyä sekä kansalaisten hyvinvointia. Taloudelliset vaikutukset jakautuvat useaan osaan, joista tämän lausunnon osalta tärkeimmät ovat kotitalouksien asema ja yritysten näkökulma. On huomionarvoista, että taloudellisten vaikutusten arvio koskee sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia; vaikutusarvioinnin kirjo on laaja kattaen esimerkiksi kohderyhmävaikutukset sekä markkinoiden ja kilpailuympäristön arvioinnin.

Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutumisen osalta raportti tuo esiin, kuinka kotitalouksien asemaan kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia ei ole arvioitu tarpeeksi ja huomattavasti vähemmän kuin yritysvaikutuksia tai julkiseen talouteen liittyviä vaikutuksia. Vaikka yritysvaikutuksia on arvioitu laajasti, taloudellisia vaikutuksia ei aina ole arvioitu oikeassa suhteessa kaikenkokoisiin ja -tyyppisiin yrityksiin.

Lainsäädännön arviointineuvosto on nostanut esiin myös yleisemmin, mitä ongelmia lainsäädännön valmistelussa on ollut. Näihin kuuluvat muun muassa määrällisten vaikutusarvioiden puutteet, kustannusten ja hyötyjen riittämätön arviointi, vaikutusarvio-ohjeiden heikko noudattaminen, toimintavaihtoehtojen riittämätön esittäminen, tutkimustiedon vajavainen hyödyntäminen ja jälkiseurannan puuttuminen.

Lainsäädännön arviointineuvosto on myös korostanut, kuinka määrälliset vaikutusarvioinnit ovat usein puuttuneet hallituksen esityksistä; määrällisiä vaikutuksia ei ole esitetty tai niitä ei ole esitetty riittävällä tarkkuudella. Kustannus-hyötyanalyysin osalta arviot esitetään liian harvoin vaihteluväleinä. Arviointineuvosto on ilmaissut, kuinka lakiesitysten merkittävimpiä taloudellisia vaikutuksia koskevat arviot tulisi esittää ensisijaisesti euromääräisesti ja toissijaisesti laadullisesti. Yksittäisinä kriittisinä nostoina ovat olleet myös toteuttamisvaihtoehtojen puute, tutkimustiedon vajavainen hyödyntäminen, kansainvälisen vertailun ongelmat, esitysten epäselvät yhteydet muihin lakihankkeisiin sekä taulukkojen, graafisten esitysten ja jälkiseurannan puutteet.

Raportissa on nostettu esiin, kuina poliittisella ohjauksella voi olla vaikutusta hallituksen esityksen sisältöön esimerkiksi tosiasiallisten vaikutusten arvioinnin myötä. Tämä voi näkyä esimerkiksi siinä, että eri lainsäädäntövaihtoehtoja ei ole tutkittu riittävällä tarkkuudella johtuen esimerkiksi hallitusohjelman kirjauksista. Poliittinen ohjaus voi johtaa siihen, että tarpeellisia muutoksia hallituksen esitykseen ei aikataulusyistä tai taustaselvitysten suppeuden vuoksi ole mahdollista tehdä.

On myös nostettava esiin kansainväliset standardit. Kansainvälisesti vaikutusten arviointi liittyy läheisesti sääntelyn tehokkuuspäämääriin; lainsäädäntöhankkeiden hyötyjen tulee ylittää sen kustannukset. Päätöksiä ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista tehdä puhtaasti tähän analyysiin pohjaten, vaan myös muita tekijöitä tulee ottaa huomioon.

Vaikutusarviointi erityisesti tuloverotuksen ja yritysvaikutusten näkökulmasta

Ensiksi SAK kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esitysten verotuottovaikutusten arviointi on usein esitetty absoluuttisina euromäärinä eikä vaihteluväleinä. Esimerkiksi hallituksen esityksissä HE 196/2020 vp ja HE 73/2020 vp verotuottovaikutukset esitetään

pääsääntöisesti absoluuttisina euromäärinä. Todettakoon, että jälkimmäisessä esityksessä esimerkiksi kohdassa *4.2 Pääasialliset vaikutukset – Taloudelliset vaikutukset* on kuitenkin taustoitettu, millä kaavalla (työsuhdeoptioiden perusteella kertyvien ansiotulojen alenema 25 prosenttia) verotuottovaikutus on laskettu.

Hallituksen esityksessä HE 142/2020 vp kohdassa *4.2.6 Sähköautojen latausetu* tuottovaikutus ilmaistaan absoluuttisena euromääränä, mutta kohdassa *4.2.3 Työsuhdeautojen verotusarvon alentaminen* tuottovaikutuksesta esitetään sekä absoluuttinen arvio viiden vuoden jaksolle että vaihteluväli kymmenen vuoden jaksolle.

Lainsäädännön arviointineuvosto on tuonut esiin, kuinka hallituksen esityksillä tulisi olla konkreettinen suunnitelma vaikutusten jälkikäteisseurannasta erityisesti silloin, kun vaikutusten arvioidaan olevan merkittäviä tai niiden etukäteisarviointi on ollut hankalaa. Tällaisia kokonaisuuksia ovat muun muassa verolakimuutokset, joilla on tarkoitus pyrkiä päästövähennyksiin.

Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 142/2020 vp yhtenä merkittävänä tavoitteena on ollut liikenteen päästöjen vähentäminen. Kuitenkaan esitettyjä toimia ei voitu pitää kustannustehokkaana ilmastopolitiikkana; suhteuttamalla työsuhdeautojen verotusarvon alentamisen verotuottovaikutukset päästövaikutuksiin voidaan arvioida, että hallituksen esityksessä esitetyillä toimilla hiilidioksiditonnin vähentämisen hinta julkiselle taloudelle on noin 600 euroa. Vertailun vuoksi esimerkiksi EU:n päästöoikeuksien hinta on noin 30 euroa per hiilidioksiditonni. Laskelmat korostavat hallituksen esityksen jälkikäteisen vaikutusarvioinnin tarvetta.

Lisäksi on olemassa tilanteita, joissa lakiesitykset olennaisilta osin heijastelevat aikaisempia lakeja, joiden vaikutuksia on jo tutkittu. Esimerkkinä tällaisesta on tutkimus ja kehittämistoiminnan määräaikainen lisävähennys (HE 196/2020 vp), missä lisävähennys perustui tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvien tutkimushankkeiden alihankintalaskuihin. Vuosina 2013–2014 Suomessa oli myös käytössä tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys. Vähennys kuitenkin tehtiin tutkimus- ja kehittämistoiminnan työntekijöiden palkkojen perusteella. Kuitenkin vuonna 2020 esitetty vähennys edustaa periaatteiltaan vastaavaa välillistä tukimuotoa. Vuosien 2013–2014 vähennys ei kohdistunut tehokkaasti eikä sitä myönnetty yhtä paljon kuin etukäteen oli arvioitu.

Hallituksen esitys HE 196/2020 vp herättääkin kysymyksen siitä, miksi vähennys oli suunniteltu määräaikaiseksi, vaikka nimenomaisesti tätä pidettiin yhtenä alkuperäisen vähennyksen ongelmakohdista. Kyseisen esityksen sisältöä on tarkoituksenmukaista peilata myös hallitusohjelman tavoitteeseen Suomen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan

elvyttämisestä siten, että vuoteen 2030 mennessä tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus bruttokansantuotteesta olisi neljä prosenttia. Esityksen omien tavoitteiden ja välillisten tukien epävarmuus suhteessa suoriin tukiin puoltaa vastaavanlaisten esitysten tarkkaa jälkiarviointia.

Pääsääntöisesti yritysvaikutuksia on verolakeja koskevissa hallituksen esityksissä arvioitu sekä taloudellisesta näkökulmasta että muiden vaikutusten osalta. SAK haluaa kuitenkin korostaa hallituksen esitysten tavoitteisiin keskittymistä. Yritysvaikutusten osalta laaja-alainen kustannus-hyötyanalyysin tekeminen on tärkeää, jotta esitykset eivät keskity liikaa esimerkiksi yritysten hallinnollisen taakan arviointiin suhteessa ensisijaisiin tavoitteisiin, kuten verojärjestelmän epäkohtien korjaamiseen tai päästövähennysten tavoitteluun.

SAK painottaa, että lainsäädännön mahdollisista vaikutuksista harmaaseen talouteen ei ole riittävästi mainintoja hallituksen esityksissä. Harmaan talouden osalta todettakoon, että epävarmuus on suurta ja esitysten vaikutusta harmaan talouden kehitykseen voi olla vaikeaa arvioida. Tästä huolimatta harmaa talous on tärkeä kokonaisuus, joten hallituksen esitysten vaikutukset tulisi todeta vähintään laadullisesti, vaikka vaikutuksia ei pystyttäisi kvantifioimaan. Esimerkiksi sukupuolivaikutukset useimmiten on arvioitu, vaikka vaikutuksia ei välttämättä olisikaan; HE 142/2020 vp kohdan *4.5 Sukupuolivaikutukset* mukaisesti *esityksessä ehdotettujen muutosten vaikutukset eivät ole riippuvaisia sukupuolesta*. Harmaan talouden torjumisella on hyötyjen lisäksi myös kustannuksia. On olemassa tilanteita, joissa harmaan talouden torjumiseen käytetyt resurssit ylittävät siitä saadut hyödyt. SAK:n näkemyksen mukaan hallituksen esitysten tulee arvioida harmaata taloutta muiden veropolitiikan osa-alueiden tapaan.

SAK haluaa nostaa esiin, kuinka lausuntokierroksella esiin tulleita näkemyksiä on otettu huomioon lopullisissa hallituksen esityksissä. Esimerkiksi aikaisemmin mainitun hallituksen esityksen HE 142/2020 vp lausuntopalautteissa kiinnitettiin huomiota muun muassa ehdotettujen muutosten vaikuttavuuteen, kohdentumiseen sekä kustannustehokkuuteen. Haasteena esityksessä oli erityisesti esitettyjen toimenpiteiden kustannustehokkuus (päästövähennysten euromääräinen kustannus). Lausuntopalautteeseen reagoitiin pidentämällä täyssähköautojen autoedun arvon alentamisen sekä latausedun verovapautta kahdella vuodella ja kasvattamalla työsuhdepolkupyörän verovapaa enimmäismäärä 750 eurosta 1 200 euroon. Tämä ei kuitenkaan ratkaissut esitettyjen keinojen kustannustehokkuuteen liittyviä haasteita, vaan lisäsi esityksen kokonaiskustannuksia ilman merkittävää päästövähenemän kasvua.

Toisena esimerkkinä lausuntopalautteeseen reagoimisesta voidaan pitää tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennystä (HE 196/2020 vp). Vaikka esitettyä verokannustetta ei suoraan vastustettu (koska verotuki on väistämättä parempi ratkaisu kuin ei tukea laisinkaan), lisävähennykseen perustuva malli sai kritiikkiä erityisesti sen määräaikaisuudesta sekä vähäisestä vaikuttavuudesta. Aiemman tutkimustiedon valossa suorien tukien kasvattaminen olisi ollut välillisiä tukia huomattavasti tehokkaampaa. Näiltä osin palautteeseen kuitenkin hieman reagoitiin, ja lopulliseen hallituksen esitykseen määräaikaa pidennettiin yhdellä vuodelle. SAK:n näkemyksen mukaan lisävähennys ei yhden vuoden pidennyksenkään kanssa puolusta paikkaansa suhteessa niihin tavoitteisiin, joita hallituksen esitys oli nimennyt.

Kuten aikaisemmin on tuotu esille, esitettyjen toimenpiteiden valitseminen saattaa olla sidoksissa esimerkiksi hallitusohjelman kirjauksiin. SAK haluaa korostaa, että vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arvioinnissa tulisi myös selvittää, onko vallitsevaan tilanteeseen tarkoituksenmukaista tehdä lainkaan muutoksia nimenomaisesti verolainsäädännön kautta. Esitysten vaikuttavuuskysymykset ovat olennaisia erityisesti verotukiin liittyvissä lainsäädäntöhankkeissa.

Kokonaisuudessaan hallituksen esitykset koskien verolakimuutoksia on pääsääntöisesti jaettu selkeisiin kokonaisuuksiin kappaleittain sekä otsikkotasolla. Valtiovarainministeriö on verolainsäädäntöön liittyvissä hankkeissa kuullut kiitettävästi avainsidosryhmiä sekä asiantuntijatahoja. SAK haluaa verolainsäädännön valmistelun osalta kiittää sitä, että sukupuoli- ja tulonjakovaikutukset on pääsääntöisesti arvioitu hallituksen tuloverotusta koskevissa esityksissä. Näiden vaikutusten arvioinnin sisällyttämien on SAK:n näkemyksen mukaan tärkeää myös tulevaisuudessa.

Jälkikäteinen vaikutusarviointi vaatii resursseja

Verolainsäädännön parempi ennakollinen ja jälkikäteinen vaikutusarviointi tulee olla kiinteä osa itse valmisteluprosessia. Jälkikäteisen arvioinnin huomioiminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa hyödyttää sekä verolainsäädännön valmistelua että toteutusta. Tätä kautta on myös mahdollista tehdä vertailua sen suhteen, kuinka paikkaansa pitävää alkuperäinen arviointi suhteessa lopputuloksiin on ollut. Vertailu auttaa kehittämään ennakollisen ja jälkikäteisen arvioinnin menetelmiä pitkällä tähtäimellä.

Lainvalmistelu ja jälkikäteisarviointi vaativat resursseja. Resurssit tarkoittavat käytännössä sekä määrä- että substanssiresursseja. Ministeriöillä tulee olla käytettävissään riittävästi ammattitaitoista työvoimaa, jotta lainvalmistelun laatuun pystytään kiinnittämään huomiota.

Kasvu ja vaikuttaminen -osasto 23.2.2021

Verotukseen liittyvät hankkeet monimutkaistuvat ja laajenevat, mikä tarkoittaa niiden vaativan entistä laaja-alaisempaa osaamista esimerkiksi tilasto-, taloustieteen ja vero-oikeuden alalta. Raportin mukaan valtiovarainministeriön lainvalmisteluun käyttämät henkilötyövuodet ovat hyvällä tasolla, ja SAK:n mielestä resurssien tarvetta tulee jatkossakin seurata aktiivisesti sekä reagoida mahdollisiin tarpeen muutoksiin.

Verolainsäädännön arvioinnissa tulisi ottaa huomioon hyvän verotuksen periaatteet. Verotus ei saa kohtuuttomasti tai perusteetta vaikuttaa ihmisten tai yritysten käyttäytymiseen. Hyvässä verojärjestelmässä korostuvat myös läpinäkyvyys, johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys. Lainvalmistelussa tuleekin kiinnittää huomiota siihen, että verojärjestelmämme ei tarpeettomasti monimutkaistu, jotta myös tavallisten kansalaisten on mahdollista ymmärtää verotuksemme periaatteet.

Keinäsen ja Pajuojan raportissa esitetyt kehittämissuositukset ja vaikutusten arvioinnin tarkistuslista luovat hyvän kehikon verolainsäädäntöön liittyvien hallituksen esitysten arviointiin sekä kehittämiseen tulevaisuudessa. Kehittämissuositukset keskittyvät lainsäädännön valmistelun kehittämiseen myös koko valtionhallinnon tasolla. Verolainsäädännön valmistelun osalta ja edellä mainittuun tarkistuslistaan pohjaten SAK haluaa nostaa esille erityisesti lainsäädäntöhankkeiden tavoitteet, aikaisemman tutkimustiedon hyödyntämisen, vaihtoehtoisten toteuttamistapojen läpikäymisen, avainsidosryhmien ja asiantuntijoiden kuulemisen sekä jälkikäteisen seurannan ja arvioinnin.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry