4.3.2021

Valtiovarainvaliokunta
Verojaosto

Vastine verojaostolle koskien asiaan O 48/2019 vp annettuja lausuntoja.

Valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt vastinetta verojaostolle annettujen lausuntojen johdosta. Annettujen lausuntojen johdosta valtiovarainministeriön vero-osasto toteaa seuraavaa.

Säädösehdotusten vaikutusten ennakollinen arviointi ja vaikutusarvioinnin organisointi lainvalmistelussa

Annetuissa lausunnoissa on yleisellä tasolla katsottu, että merkittävä hidaste vaikutusarviointien tehostumiselle ja laadun parantumiselle on lainvalmistelun resurssien vajavaisuus. Eräässä lausunnossa on katsottu, että lainvalmisteluun kohdistuvat tietotarpeet ovat huomattavat eikä ministeriöissä tiedonhallinta ole tarpeita vastaavalla tasolla. Lisäksi on ehdotettu, että jokaisessa lakeja ja säädöksiä valmistelevassa ministeriössä tulisi olla erillinen itsenäinen arviointiyksikkö.

On huomioitava, että se, missä määrin päätöksenteko pohjautuu vaikutusarvioihin on kiinni poliittisesta päätöksentekoprosessista. Valtiovarainministeriön vero-osasto katsoo seuraavassa asiaa omasta näkökulmastaan ja verotukseen liittyvän vaikutusten arvioinnin osalta. Valtiovarainministeriön vero-osasto ei ota kantaa erillisten itsenäisten arviointiyksiköiden tarpeeseen muissa ministeriöissä.

Valtiovarainministeriön vero-osasto toteaa, että laadukkaiden vaikutusarviointien laatimisen vaatima osaaminen ja sen tietotarpeet on tunnistettu keskeiseksi kysymykseksi vaikutusarviointien laadun kehittämisessä. Erityisasiantuntemusta ja erilaisten tutkimusmenetelmien tuntemista vaativissa kysymyksissä sekä yksittäinen valmistelija että myös laajempi arviointitiimi tarvitsevat usein asiantuntijatukea lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Valtiovarainministeriön vero-osasto kiinnittää huomiota siihen, että mikään rakenteellinen muutos ei

kuitenkaan paikkaa perusvalmistelun resurssipulaa, joka voi aiheutua esimerkiksi riittämättömistä valmistelijaresursseista tai liian tiukoista aikatauluista. Kuten eräässä lausunnossa todetaan, verrattuna muihin Pohjoismaihin, Suomessa resursoidaan vaikutusten arviointityötä ministeriöissä huomattavasti vähemmän. Vaikka valtiovarainministeriön vero-osaston tila on vaikutusarvioinnin resurssien osalta kohtuullisen hyvä Suomen sisäisessä vertailussa, ovat resurssit muihin Pohjoismaihin verrattuna pienet.

Valtiovarainministeriön vero-osastolla valmistelu on organisoitu verolajeittain, mikä varmistaa sen, että vaikutusarviointi on tiivis osa lain valmisteluprosessia sen alusta saakka ja vaikutusarviointien valmistelijoiden substanssiosaaminen on vahvaa. Lainsäädännön lakiteknisestä toteutuksesta ja vaikutusarvioista vastaavien asiantuntijoiden yhteistyö on tiivistä ja tietojen vaihto jatkuvaa ja monipuolista. Lainvalmisteluun liittyy myös merkittävä määrä muita kysymyksiä, joita selvitetään ja ratkaistaan yhteistyönä. Vaikutusarvioinnin tiivis yhteys lainvalmisteluun on selkeä vahvuus molempien laadun näkökulmasta. Monilla verolainsäädännön muutoksilla tavoitellaan nimenomaan taloudellisia vaikutuksia, joten niiden arviointi osana lainsäädäntöprosessia on tärkeää.

Valtiovarainministeriön vero-osaston eri verolajien yksiköiden ekonomistit tekevät säännöllistä yhteistyötä vero-osaston ekonomistiryhmän puitteissa sekä lisäksi eri hankkeiden yhteydessä tarpeen mukaan, mikä tukee myös vaikutusarviointia. Yhteistyötä tehdään myös ministeriön eri osastojen valmistelijoiden kanssa. Mikäli vaikutusarvioinnit erotettaisiin omaan yksikköönsä, jollain aikavälillä vaikutusarviointien laatijoiden substanssiosaaminen heikkenisi, kun välitön yhteys lainsäädännön valmisteluun katkeaisi. Pahimmillaan voitaisiin ajautua tilanteeseen, jossa lakiesitys on tehty muilta osin valmiiksi siinä vaiheessa, kun vaikutusarviointi aloitetaan. Vero-osaston ekonomistit ovat myös vastuussa verokertymien ennustamisesta ja seurannasta, jotka vaativat yksityiskohtaista ja ajankohtaista tietoa. Ekonomistien tiivis osallistuminen lainvalmisteluun parantaa siis myös budjettiprosessin laatua.

Vaikutusarvioinnin laatua voitaisiin parantaa lisäämällä resursseja, jolloin useamman henkilön asiantuntijuutta voitaisiin nykyistä laajemmin hyödyntää eri hankkeissa, laajentaa nykyisten vaikutusarvioiden kattavuutta ja lisätä vaikutusarvioiden määrää. Vaikutusarviointien laatuun voidaan vaikuttaa myös varaamalla valmisteluun riittävästi aikaa. Mikäli yhteistyötä eri osastojen välillä halutaan lisätä, tämä voitaisiin tehdä kevyellä rakenteella toimivan verkoston puitteissa. On kuitenkin huomioitava, että nykyisillä resursseilla niihin osallistuminen sellaisella ajallisella panostuksella, että verkostosta olisi hyötyä, on haastavaa. Valmistelutyö on usein kiireistä ja nopeatahtista, joten raskaita organisaatiorakenteita ja menettelyjä ei tule lisätä. On varmistettava, että asiantuntijoiden on mahdollisuus keskittyä nimenomaan substanssityöhön. Mikäli valtiovarainministeriön vero-osastolla pyrittäisiin tekemään huomattavasti

nykyistä laajempaa, tutkimuksellista vaikutusarviointia, joko etu- ja jälkikäteen, se edellyttäisi merkittävää muutosta nykyiseen resursointiin.

Koska julkistaloudelliset vaikuttavuuslaskelmat ovat olennainen osa hallituksen ja eduskunnan päätöspohjaa päätettäessä toteutettavista uudistuksista ja niiden rahoituksesta, olisi tärkeää, että laskentamenetelmät olisivat läpinäkyviä. Valtiovarainministeriön vero-osasto toteaa, että mahdollinen tapa parantaa vaikutusarvioinnin laatua ja johdonmukaisuutta olisi, esimerkiksi Ruotsin valtiovarainministeriön vero-osaston *Beräkningskonventioner* -raportin mukaisesti, laatia raportti, jossa kuvataan yksityiskohtaisesti miten vero - ja maksusääntöjen muutoksista aiheutuvat julkistaloudelliset vaikutukset lasketaan ja esitetään. Raportin tarkoituksena olisi esittää avoimesti laskelmissa käytettävät menetelmät ja luoda edellytykset yhtenäisille ja johdonmukaisille laskelmille.

Lainsäännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta

Osassa lausuntoja todetaan, että laadukkaaseen lainsäädännön jälkiarviointiin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Eräässä lausunnossa on ehdotettu, että lainsäädännön jälkiarviointi olisi otettava huomioon jo säädösvalmisteluvaiheessa.

Valtiovarainministeriön vero-osasto toteaa, että Sanna Marinin hallitusohjelmassa on jälkiarviointien kehittämisen osalta nimenomainen kirjaus. Tämän mukaan Suomeen laaditaan valtioneuvostotasoinen lainsäädännön jälkiarviointijärjestelmä, jonka valmistelu aloitetaan mahdollisimman pian, sekä laaditaan paremman sääntelyn kokonaisvaltainen toimintaohjelma.

Valtiovarainministeriön vero-osasto pitää lainsäädännön jälkiarvioinnin vahvistamista lähtökohtaisesti hyvänä asiana. Vero-osasto arvioi jo nyt keskeisenä osana tehtäviään lainsäädännön muutoksia ja vaikutuksia eri tavoin. Tämän lisäksi esimerkiksi hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan vaikutukset verotulojen muutoksiin, verotukiin sekä verovajeeseen.

Yksittäisen toimenpiteen vaikutus ei ole jälkikäteen useinkaan suoraviivaisesti eriteltävissä. Erityisesti niissä lainsäädännön muutoksissa, joissa tavoite on ollut muu kuin fiskaalinen, jälkiarviointi on usein oma erillinen ja monimutkainen tutkimuskysymyksensä. Näiden muutosten arviointi ei ole vero-osastolla mahdollista, vaan niiden arviointiin voidaan käyttää ulkopuolisia tutkijoita ja valtioneuvoston TEAS-tutkimushankkeita.

Vero-osaston omassa ja sen johdolla tehtävässä arvioinnissa korostuvat lainsäädännön tavoitteet sekä säädösvalmisteluun liittyvät ohjeistukset. Muiden vaikutusten osalta vero-osasto katsoo, että arviointi kuuluu luontevammin ulkopuolisten tutkijoiden tehtäväksi. Tämä olisi perusteltua myös jälkikäteisarvioinnin puolueettomuuden kannalta.

Valtiovarainministeriön vero-osasto pitää jälkiarvioinnin huomioimista jo säädösvalmisteluvaiheessa lähtökohtaisesti hyvänä asiana. Tämä tavoite tulisi huomioida hyvissä ajoin muutosta suunniteltaessa. Tutkimusasetelmien luominen lainsäädäntöön voi kuitenkin olla käytännössä haastavaa esimerkiksi verotuksen yhdenvertaisuusnäkökohtien vuoksi.

Nykyisten resurssien puitteissa valtiovarainministeriön vero-osastolla ei ole mahdollista lisätä jälkikäteisarvioinnin määrää. Valtioneuvoston yleinen jälkiarviointijärjestelmä voisi keventää rahoitukseen ja tutkimuksen tilaamiseen vaadittavia lisäresursseja vero-osastolla verrattuna siihen, että vero-osasto teettäisi arviot itsenäisesti.

Tiedonhallinta vaikutusarvioinnissa

Lausunnoissa on katsottu, että on tärkeää tunnistaa tilanteita missä ulkopuoliset toimijat pystyvät tuottamaan paremmin tietoa kuin ministeriöiden lainvalmistelijat.

Valtiovarainministeriön vero-osasto toteaa, että tilaajaosaamista ulkoisten selvitysten hankkimisessa on toki perusteltua vahvistaa, mutta varsinaiset haasteet ulkoisten selvitysten hyödyntämisessä lainvalmistelun vaikutustenarvioinnin tukena ovat toisaalla, etenkin kiireellisissä aikatauluissa.

Eräässä lausunnossa on ehdotettu, että vaikutusarvioissa tarvittavan luotettavan tiedon tuottamisen kannalta olisi tärkeää perustaa kokonaan uusi aggressiiviseen verosuunnitteluun ja verovälttelyyn keskittyvä tutkimuslaitos Suomeen.

Valtiovarainministeriön vero-osasto pitää tutkimustiedon vahvistamista yleisellä tasolla perusteltuna ja toteaa, että ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista yhden substanssiaiheen kohdalla perustaa omaa tutkimuslaitosta. Asiaa on tarkoitus arvioida hallituksen harmaan talouden toimenpideohjelman hankkeessa, jossa selvitetään aggressiivista verosuunnittelua koskevan riippumattoman tutkimustoiminnan laajentamista. Hankkeessa selvitettäväksi tulee muun muassa se, kenelle tämä tehtävä osoitettaisiin (esim. harmaan talouden selvitysyksikkö tai muu taho) sekä tehtävän edellyttämät resurssit. Harmaan talouden toimenpideohjelman mukaan selvitys toteutetaan vuosien 2020–2022 aikana.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Terhi Järvikare

Neuvotteleva virkamies Filip Kjellberg