Verohallinto

Asiantuntijalausunto

27.5.2024

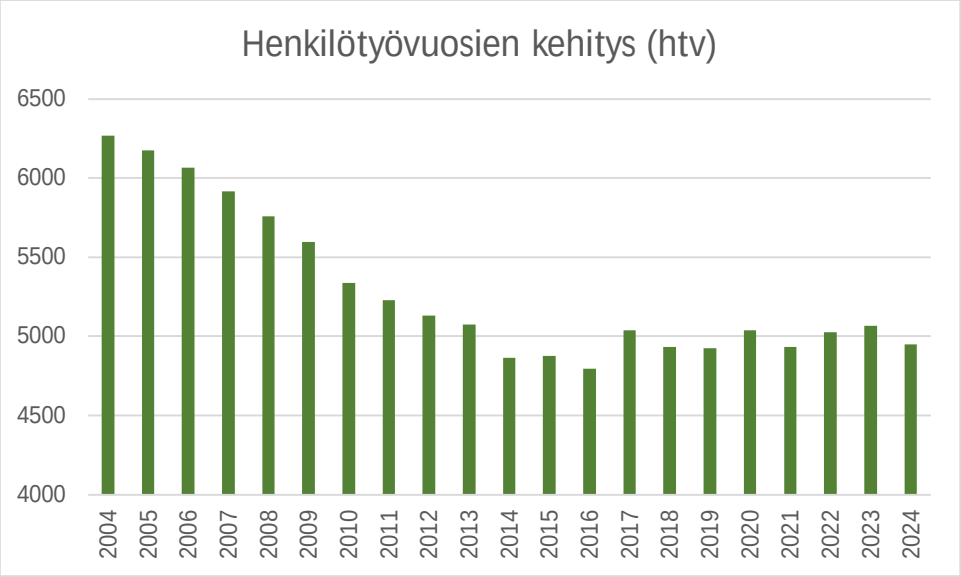
Asiantuntijalausunto koskien Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kuulemista asiana VNS 2/2024 vp Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2025–2028

Lausunnossa kuvataan valtiohallinnon alustavien, vuosiin 2025–2028 kohdistuvien toimintamenosäästöjen vaikutukset verotuksen toimeenpanoon ja Verohallinnon hallinnoimiin erillisrekistereihin, tulorekisteriin sekä positiiviseen luottotietorekisteriin.

Lähtötilanne verotustoiminnassa ennen tuottavuusohjelmaa ja JTS-päätöstä 2025–2028

Verohallinto on tehostanut omaa toimintaansa pitkäjänteisesti hyödyntäen erityisesti automaatiota, digitalisaatiota ja prosessikehitystä. Näiltä osin Verohallinto on jo aiemmin toteuttanut monet hallitusohjelman kirjaukset. Tuottavuuden parannus on mahdollistanut henkilötyömäärän vähentämisen noin 6 600 htv:sta ennustettuun 4948 htv:een vuonna 2024. Henkilötyömäärän kehitys vuosina 2004–2024 on esitetty kuvassa 1. Tällä ajanjaksolla henkilötyömäärä on vähentynyt kaikkina vuosina lukuun ottamatta vuosia

- 2017, jolloin Tullin auto- ja valmisteverotuksen tehtävät siirtyivät Verohallintoon,
- 2020, jolloin Eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksellä todettiin verohallinnon automaatioratkaisu lainvastaiseksi, mikä esti automaation jatkokehittämisen ja täysimääräisen hyödyntämisen ja johti väliaikaisesti henkilömäärän lisäämiseen
- 2022–2023, jolloin Verohallinto on panostanut osaamisen muutos- ja turvaamisohjelmaan mittavan eläköitymisen vuoksi. Väliaikainen lisäpanostus puretaan vuonna 2024, jolloin henkilötyömäärä alenee lähelle vuoden 2021 tasoa.



Kuva 1: Verohallinnon henkilötyövuosimäärän kehitys 2004–2024

Jo ennen tuottavuusohjelman säästöjä Verohallinto oli sopeuttamassa vuosina 2024–2027 toimintaansa n. 40 milj. euron edestä jatkaen samalla vuosittaisia henkilötyömäärän vähennyksiä. Suunnitelma on varsin vaativa erityisesti kolmesta syystä:

1. Henkilöstöä halutaan kohdentaa entistä enemmän verotuksen ydintehtäviin ja erityisesti verovalvonnan tehtäviin turvaamalla samaan aikaan tarvittava kehittäminen uusien ilmiöiden hallitsemiseksi

2. Kun aiemmin tuottavuutta on voitu parantaa pitkälti Verohallinnon omin toimin, nyt merkittävimmät tuottavuusloikat edellyttävät prosessien kehittämistä yli organisaatiorajojen. Tietojen erillisen ilmoittamisen sijaan verottaminen sulautuisi asiakkaan toimintaan. Esimerkkejä tämän kaltaisista yhteishankkeista ovat aiemmin toteutettu digitaalinen asuntokauppa DIAS sekä hallitusohjelmaan sisältyvät Yrityksen digitalous -hanke ja Edesmenneen omaisen asioiden vaivaton hoito -hanke. Tuottavuutta eniten kasvattavat toimet ovat suunnittelujaksolla ekosysteemihankkeita.
3. Digitalisaation myötä verotuksen toimintakenttä on jatkuvassa, nopeassa ja kansainvälisessä muutoksessa. Verokertymän turvaamiseksi paikallaan pysyminen ei riitä. Ilman ohjaus- ja valvontatoimia uusista tulonlähteistä tiedot ilmoittaa vain murto-osa verovelvollisista. Esimerkkejä viime vuosien muutoksista, jotka on täytynyt ottaa Verohallinnossa haltuun tiedonsaannista valvontaan saakka, ovat mm.
    - kevytyrittäjyys,
    - alustatoimijat esimerkkeinä Wolt, Foodora, Uber ja Airbnb,
    - sosiaalisen median tulot esimerkkeinä YouTube, TikTok ja OnlyFans,
    - sijoitustuotteet, kuten vakuutuskuoret,
    - kryptovaluutat sekä
    - alkoholin etämyynti

Verovalvonnan fiskaalinen vaikutus on merkittävä. Kuvassa 2 on joitakin tuoreita käytännön esimerkkejä. Pääosa ilmoittamatta jääneistä tuloista tai väärin perustein ilmoitetuista menoista havaitaan automaation avulla. Toimintaympäristön muuttuessa jatkuvasti on myös verovalvonnan automaatiota ja kohteiden tunnistamista kehitettävä vuosittain. Henkilötyötä vaativan ohjauksen ja valvonnan välitön vaikutus kerättyjen verojen määrään vuonna 2023 oli 419 miljoonaa euroa ja välillinen ennaltaehkäisevä vaikutus useita miljardeja. Vuonna 2022 ohjauksen ja valvonnan vaikutus oli vastaavasti 534 M€. Verovalvontaan panostettu lisähenkilötyövuosi kasvattaa verokertymää noin 1 M€/vuosi. Verohallinto näkeekin, että valtiotalouden kannalta verotuksen ohjaukseen ja valvontaan on järkevää enemminkin kohdentaa lisää resursseja kuin vähentää niitä.



Kuva 2: Käytännön esimerkkejä verovalvonnan vaikutuksista

Asiakaspalvelun tuottavuutta Verohallinto parantaa ensisijaisesti toimenpiteillä, jotka vähentävät asiakaskysyntää. Tästä yhtenä esimerkkinä on verokorttien voimaantulon aikaistaminen kalenterivuoden alkuun. Muutos astuu voimaan 1.1.2025. Sähköisiin kanaviin siirtyminen ei aina tuo suoraan säästöjä. Esimerkiksi perinteinen puhelu on kokonaiskustannuksiltaan nykyisin edullisempi kuin OmaVero-viestin käsittely. Kuvassa 3 on esitetty Verohallintoon asiointilastoja vuonna 2023.



Kuva 3: Verohallinnon asiointimääriä vuonna 2023

Osana aiempaa sopeuttamissuunnitelmaa Verohallinto joutuu vähentämään myös kehittämis- ja ylläpitokustannuksiaan. Yleisesti kehittäminen on skaalattu erittäin voimakkaasti alaspäin. Vuoden 2023 toteumaan verrattuna vuoden 2025 kehitysbudjetti laskee noin 55 %. Suunnitelma on laadittu niin, että kehityksessä turvataan pakollinen lainsäädäntökehitys ja pakolliset teknologiamuutokset. Ylläpitokustannuksista 22,5 %, yhteensä 17.6 M€, menee lähtevän paperipostin käsittelyyn. Lainsäädäntömuutoksille on jatkossa varattu vuosittain 9 M€ / vuosi. Merkittävä osa lainsäädäntömuutoksista tulee nykyisin EU-direktiivien johdosta. EU:sta tuleva lainsäädäntö on osoittautunut usein varsin monimutkaiseksi toteuttaa tietojärjestelmiin ja vaatii myös monipuolista verotusosaamista. Jatkuva kehitysresurssi mahdollistaa pienempien lainsäädäntö- ja vuosimuutosten nopean toteutuksen sekä suurempien muutosten vaikutusten ennakollisen arvioinnin.

Verohallinto on onnistunut erittäin hyvin erilaisten hankkeiden ja lainsäädäntömuutosten toteutuksessa viimeisimpänä esimerkkinä positiivinen luottotietorekisteri. Kun toimeenpanevalla viranomaisella on mahdollisuus arvioida lainsäädännön toteutusvaihtoehtoja ja kustannuksia jo lain valmisteluvaiheessa,

- vähentää se muutoksen toteutuskustannuksia,
- parantaa hankkeen onnistumismahdollisuuksia ja
- antaa lainsäädäntöön osallistuville mahdollisuuden paremmin arvioida muutoksen taloudellisia vaikutuksia.

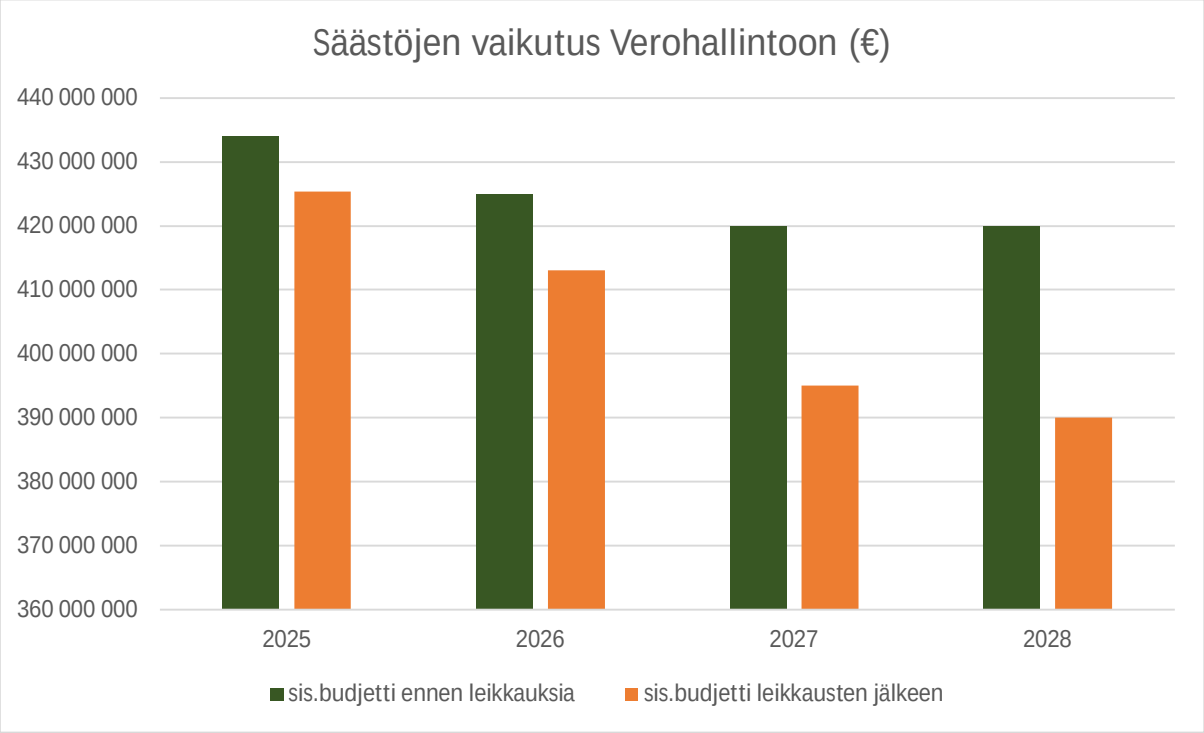
Verotus on yhä kansainvälisempää, erityisesti vertailutietojen saannin osalta. Esimerkiksi taloudelliset merkittävät digitaaliset alustat ja kryptovaluutat ovat pääosin syntyneet EU:n ulkopuolelle. Suomella tulee olla riittävästi resursseja vaikuttaa EU- ja OECD-työhön verotuksen

tiedonsaannin ja verotuksen toimeenpanon turvaamiseksi. Vaikuttamista tulisi tehdä myös verotusta laajemmin esimerkkeinä GDPR, automaattinen päätöksenteko ja tekoälyn sääntely.

Verohallinto kerää lähes kaikki (97 %) valtiolle, kunnille, seurakunnille ja Kelalle tuloutettavat verot. Näin ollen Verohallinnon toiminnan tuloksellisuudella on aina suora vaikutus myös veronsaajien rahoitushuoltoon.

Valtiohallinnon alustavien toimintamenosäästöjen vaikutukset Verohallintoon

Verohallintoon on alustavien tietojen mukaan kohdentumassa toimintamenosäästö, joka olisi vuodesta 2027 alkaen n. 30,4 M€/v. Säästöt käynnistyvät vuonna 2025. Vuonna 2025 säästö olisi -8,6 M€/v ja vuonna 2026 -16,1 M€/v. Säästöjen vaikutus Verohallinnon sisäiseen budjettiin on esitetty kuvassa 4. Toiminnan aiempi suunniteltu sopeuttaminen ja uudet toimintamenosäästöt edellyttävät henkilötyömäärän vähentämistä noin 550–800 henkilötyövuodella vuoteen 2028 mennessä.



Kuva 4: Alustava arvio säästöjen vaikutuksesta Verohallinnon sisäiseen budjettiin

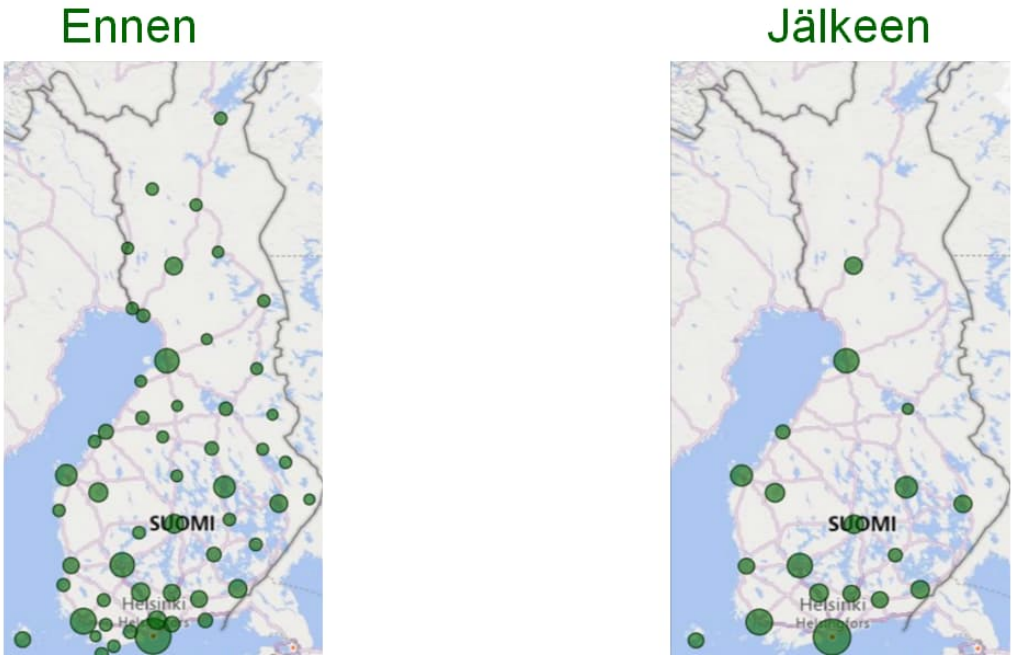
Verohallinto on laatinut säästösuunnitelman niin, että toimenpiteiden vaikutus verovajeeseen on mahdollisimman pieni. Toimenpiteet ovat prioriteettijärjestyksessä:

1. Toimenpiteet, joilla ei ole vaikutusta tai on vähäinen vaikutus verokertymään (-14.1 M€)
2. Kehittämisen ja ylläpidon rajaaminen minimiin (-8.0 M€)
3. Palveluiden saatavuuden heikentäminen (-8.3 M€)

Suunnitelma sisältää oletuksen, että pakollisiin lainsäädäntö – ja teknologiamuutoksiin saadaan erillisrahoitus, mikäli ne eivät ole toteutettavissa ylläpitoon varatun pienkehittämisen puitteissa. Erityisesti EU-lähtöiset muutokset vaativat yleensä erillisrahoituksen johtuen niiden laajuudesta ja monimutkaisuudesta. Verohallinnon siirtomäärärahakanta on putoamassa ilman lisäsäästöjäkin alle 10 %:n suositustason vuonna 2026. Verohallinnon arvion mukaan siirtomäärärahakannan pudotessa alle 25 milj. euron, viraston kyky selviytyä taloudellisista velvoitteista vaarantuu. Verohallinnon suunnittelemilla säästötoimenpiteillä tämä riski on vältettävistä, jos pakollisiin hankkeisiin saadaan erillisrahoitus.

Toimenpiteistä, joilla ei ole vaikutusta tai on vähäinen vaikutus verokertymään, merkittävin on hallitusohjelmassa oleva ensisijainen digitaalisuus lähtevän viranomaispostin osalta.

Mikäli sen mahdollistava lainsäädäntö etenee aikataulussa ja tulee voimaan 1.1.2026, laskevat Verohallinnon vuosittaiset menot arviolta 10–11 M€:lla. Lopullinen toteuma riippuu lainsäädännön sisällöstä. Lisäksi Verohallinnon henkilöstöetujen karsiminen minimiin säästäisi arviolta noin 1.0–1.5 M€/v. Toimitila- ja palvelupisteverkoston supistaminen ainoastaan valtion yhteisiin toimitiloihin ja palvelupisteisiin toisi noin 2.0–2.5 M€ vuosisäästöt. Muutoksella on luonnollisesti vaikutus asiakaspalveluun, mutta ei merkittävää vaikutusta verokertymään. Muutoksen vaikutus toimipisteverkostoon on esitetty kuvassa 5.



Kuva 5: Toimipisteet ennen ja jälkeen säästötoimenpiteitä

Kehittämisen ja ylläpidon rajaamisella minimiin ei ole välitöntä vaikutusta verokertymään. Ylläpitomenoista on vähennettävissä 4 M€ erilaisin pienin toimenpitein. Kehittämiskustannusten karsimiseen sisältyy merkittäviä riskejä. Verohallinto pyrkii minimoimaan nämä riskit, mutta, erityisesti mikäli pakollisiin muutoksiin ei saada rahoitusta, liian alhaiset kehittämiskustannukset

- heikentävät ja hidastavat Verohallinnon kykyä toimeenpanna lainsäädäntömuutoksia,
- heikentävät Verohallinnon kykyä reagoida toimintaympäristön muutoksiin esimerkiksi uusien ansaintamuotojen tai veroriskien osalta (riskinä vaikutus verokertymään)
- kasvattavat hankkeiden kustannus-, aikakustannus- ja laaturiskejä sekä jatkuvan toiminnan kustannusriskejä, kun lakimuutosten vaikutuksia ei voida arvioida toimeenpanon näkökulmasta jo valmisteluvaiheessa
- kasvattavat hankkeiden kustannus-, aikakustannus- ja laaturiskejä, kun muutoksia ei voida testata yhtä kattavasti kuin nykyisin
- vähentävät mahdollisuutta edistää Verohallinnon seuraavaa tuottavuusloikkaa, jossa verotus sulautuisi asiakkaan toimintaan
- vähentävät mahdollisuuksia osallistua ekosysteemihankkeisiin
- vähentävät mahdollisuutta huomioida asiakkaiden toiveita palveluja kehitettäessä
- vähentävät mahdollisuutta kehittää edelleen omaa toimintaa esim. tekoälyn avulla
- kasvattavat korjausvelkaa ja lisäävät siirrettyjen pakollisten teknologiapäivitysten kustannuksia, merkittävämpänä jaksolle suunniteltu verotusjärjestelmän versionnosto. Verotusjärjestelmän versionnoston siirtyminen usealla vuodelle lisää merkittävästi kustannuksia ja hidastaa tai jopa estää tulevien lainsäädäntömuutosten toteuttamisen tietojärjestelmiin. Lisäksi tietoturvariskit kasvavat, ellei järjestelmä ole teknisesti ajantasainen.

Asiakaspalvelun karsiminen on toimenpiteistä ensimmäinen, jossa riskinä on, että nettovaikutus valtion talouteen on negatiivinen. Verohallinto pyrkii minimoimaan tämän riskin.

Toimenpiteiden kokonaisvaikutusta Verohallinnon henkilötyötarpeeseen on vaikea ennakoida, koska neuvonnan ja asiakaspalvelun vähentäminen voi lisätä työmääriä verotuksen toimeenpanon muissa vaiheissa. Välitön säästötavoite kuitenkin saavutetaan vähentämällä Verohallinnon asiakaspalvelusta ja neuvonnasta henkilötyötä noin 165 henkilötyövuodella. Säästöjen seurauksena riskinä on, että:

- vuosittain arviolta 290 000 asiakasta ei saa hoidettua verokorttimuutoksia ja 200 000 asiakasta muuta veroasiaansa puhelimitse,
- vuosittain 50 000 asiakasta ei saa hoidettua veroasiaansa käyntiasiakaspisteessä,
- ennakollisista keskusteluista joudutaan luopumaan, jolloin esimerkiksi suuryritysten yritysjärjestelyihin ei saa ennakollista neuvontaa, ja
- uusien yritysten ohjaussoitoista joudutaan luopumaan

Seuraavassa on kuvattu **joitakin riskejä**, jotka liittyvät asiakaspalvelun saatavuuden heikentämiseen. Verohallinto pyrkii minimoimaan vaikutuksen toimenpidevalinnoillaan, mutta näkee kuitenkin, että joitakin vaikutuksia säästöillä tulee tältä osin olemaan.

Heikentynyt palvelu voi vähentää oikein toimimista, asiakastyytyväisyyttä ja veronmaksun halukkuutta, jolloin verovaje kasvaisi. Osa asiakkaista saattaa toimia ilman neuvontaa väärin ja osa jättää tuloja kokonaan ilmoittamatta. Yksityishenkilöiden ja yritysten virheellisestä toiminnasta aiheutuva hallinnollinen taakka kasvaisi lisääntyneiden selvitysten ja seuraamusmaksujen takia. Lisäksi heikentyneestä ennakollisesta ohjauksesta aiheutuisi riitatapauksia, joita selvitellään verotuksen eri oikeusasteissa ja oikaisulautakunnissa. Verotuksen ennakoitavuus yrityksille heikkenisi.

Verohallinto ei suosittele asiakaspalvelusta karsimista, koska riskinä voi olla, että nettovaikutus valtion talouteen olisi negatiivinen. Verohallinnon arvion mukaan riskinä on, että verovaje kasvaisi esitettyjen toimenpiteiden vuoksi 0,5 %, jolloin verokertymä vähenisi vuositasolla noin 400 miljoonaa euroa. Tältä osin toimintamenosäästöjen nettovaikutus olisi yli 390 miljoona euroa negatiivinen säästötavoitteeseen nähden. Vaikutus verokertymään toistuisi vuosittain ja se todennäköisesti myös kasvaisi, mikäli neuvonta ja palvelut jatkuisivat vuosien ajan nykyistä tasoa heikompana.

Jos palvelutasoa jouduttaisiin olennaisesti alentamaan, on vaarana, että Verohallinnon katsottaisiin toimivan hallintolaissa säädetyn palveluvelvoitteen vastaisesti.

Valtiohallinnon alustavien toimintamenosäästöjen vaikutukset Verohallinnon erillisrekisteritoimintaan

Verohallinto vastaa kahdesta erillisrekisteristä, tulorekisteristä ja positiivisesta luottotietorekisteristä. Verohallinnon erillisrekisteritoimintaan on alustavien tietojen mukaan kohdentumassa toimintamenosäästö, joka olisi vuodesta 2027 alkaen n. 2,7 M€/v. Säästöt käynnistyvät vuonna 2025. Vuonna 2025 säästö olisi -2,1 M€/v ja vuonna 2026 -2,4 M€/v.

Kansallisen tulorekisterin toiminta käynnistyi vuonna 2019. Työnantaja tai muu suorituksen maksaja ilmoittaa tiedot maksetuista palkoista, eläkkeistä ja etuuksista vain kertaalleen tulorekisteriin. Tämän jälkeen ne ovat viranomaisten ja muiden tiedon käyttäjien käytössä reaaliaikaisesti. Kun suorituksen maksaja ilmoittaa tiedot kerralla kattavasti, ei erinäisiä liitteitä tarvitse enää toimittaa esimerkiksi etuutta hakiessa. Tulorekisteri on keskeinen tietolähde esim. Verohallinnolle, työeläkelaitoksille sekä Kelalle. Kansallista tulorekisteriä on vuosina 2020–2024 kehitetty systemaattisesti muun muassa laajentamalla rekisterin tietosisältöä ja rekisterin tiedon hyödyntäjien joukkoa.

Positiivinen luottotietorekisteri on uusi rekisteri, johon kootaan tiedot yksityishenkilöiden luotoista ja tuloista. Positiivisen luottotietorekisterin toiminta käynnistyi vuoden 2024 alussa. Positiivisen luottotietorekisterin toinen vaihe on kesken ja sen täysimittainen käyttöönotto tapahtuu

kesällä 2026. Positiivisen luottotietorekisterin yhteiskunnallista hyötyä voidaan vielä lisätä rekisteriä edelleen kehittämällä.

Erillisrekisteritoiminta on kehittämisen osalta lähempänä normaalitasoa vuonna 2027, tuolloin yksikön kokonaismyöntö on molempien rekisterien osalta yhteensä 34,5 milj. euroa. Esitetty 2 673 000 euron toimintasäästö on laskettu vuoden 2024 kehystasosta, jolloin Tulorekisteri-momentilla on mukana merkittävästi erillisrahoitettua kehittämistä. Esitetty säästö tarkoittaa todellisuudessa noin **7,8 % vähennystä** erillisrekisterien pysyvän toiminnan menoihin valtiovarainministeriön hallinnon alan toimintamenosäästöjen jakauma -taulukossa esitetyn 6,2 % sijaan.

Toimenpiteet vaikuttaisivat suoraan rekisteritoimintaan vaikeuttaen rekisterinpitäjälle asetettujen velvoitteiden hoitamista ja heikentäisivät kykyä reagoida toimintakentässä tapahtuviin muutoksiin. Perustasoon kohdistettava säästövelvoite vaikuttaisi seuraavasti:

- asiakaspalvelun palvelutason – 15 % alentaminen
- asiakaspalvelukanavien karsiminen
- palvelutason lasku
- järjestelmän saatavuuden heikentyminen
- käsittelyaikojen pidentyminen
- asiakkaille tarjottavien sidosryhmätestauksentuen- ja ympäristöjen lakkautus
- heikentynyt kyvykkyys reagoida toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin

Säästöillä tulisi olemaan huomattavasti tulorekisteriyksikköä laajempi yhteiskunnallinen vaikutus. Vaikutukset heijastuisivat erityisesti tulo- ja luottotietojen ilmoittajiin sekä tulo- ja luottotietojen hyödyntäjiin, pahimmillaan lisäten niiden kustannuksia. Säästöt vaikuttanevat myös käynnissä olevaan ja suunniteltuun kehittämiseen, jolloin rekistereiltä odotettavia yhteiskunnallisia hyötyjä jäisi saavuttamatta tai ne siirtyisivät.

Erillisrekisteritoimintoihin jo kaavailluille ja mahdollisille uusille laajennuksille tulisi saada kokonaisrahoitus niin tarvittavan investoinnin kuin jatkuvan toiminnan osalta. Mikäli riittävää rahoitusta ei saada, joudutaan muutos rahoittamaan leikkaamalla edelleen rekisterien asiakaspalvelusta ja ylläpidosta. Merkittävimmät laajennukset, joissa säädösvalmistelu on käynnissä, mutta joiden rahoitus on vahvistamatta, ovat:

- Tulotietojärjestelmästä annetun lain 4 § muutoksen valmistelu (VM-hanke VM011:00/2024)
- Lakiin positiivisesta luottotietorekisteristä tavoitellun laajennuksen valmistelu ns. taloyhtiölainatietojen laajennus osaksi positiivista luottotietorekisteriä (HTJ-laajennus).

Kokemuksia Verohallinnon määrärahojen mittavista leikkauksista

Verohallinnon määrärahojen leikkausvaikutuksista löytyy käytännön kokemuksia mm. Tanskasta. Siellä verotustoiminta kriisiytyi 2000-luvun alussa tehtyjen leikkausten seurauksena ja veropetosten määrä kasvoi merkittävästi. Kriisin seurauksena Tanskassa päädyttiin lopulta palkkaamaan runsaasti lisää verotusta tekevää henkilöstöä ja investoimaan uusiin IT-järjestelmiin, minkä ansiosta verovaje on jälleen saatu hallintaan. Tanskan Verohallinnon verotustoiminnan henkilöstömäärä on tällä hetkellä 5 152 henkilötyövuotta. Vastaava Suomen tämän vuoden (2024) vertailukelpoinen luku on 4 564 henkilötyövuotta. Tanskan resurssimäärä on selvästi suurempi kuin Suomessa, vaikka yhteiskunnat ovat monessa suhteessa vertailukelpoiset toisiinsa.

Jakelu

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta