

Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 141/2007

Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen



EDITA PRIMA OY


VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 345/54/05
29.1.2007

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen verotukia koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseurannasta raportoidaan vuonna 2009 tarkastusviraston eduskunnalle toiminnastaan antamassa kertomuksessa.

Ylijohtaja



Vesa Jatkola

Ylitarkastaja



Visa Paajanen

Asiasanat:

eläkevakuutus, kehysmenettely, talousarvio, tilivelvollisuus, verotuki, verotus

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	7
RESUMÉ	10
1 JOHDANTO	13
2 TARKASTUSASETELMA.....	15
2.1 Verotuet tarkastuskohteena	15
2.2 Tarkastuskysymykset ja -kriteerit	16
2.3 Tarkastusaineisto ja -menetelmät.....	18
3 TARKASTUSHAVAINNOT	20
3.1 Verotukien arviointi	20
3.1.1 Verotuet politiikkavälineenä	20
3.1.2 Verotukien määrän arviointimenetelmät	23
3.1.3 Verotuen määrän kehitys	24
3.1.4 Verotuet valtion taloudenhoidossa	27
3.1.5 Verotuista tehdyt johtopäätökset	30
3.2 Vapaaehtoiset eläkevakuutusmaksut.....	32
3.2.1 Vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen vähentäminen.....	33
3.2.2 Vapaaehtoisen eläkesäästämisen veroedun vaikutukset.....	36
3.2.3 Johtopäätökset	45
3.3 Verotukien valmistelun kehitys	47
3.3.1 Verotukivalmistelun arviointikehikko.....	47
3.3.2 Arviointikysymykset ja tulokset.....	48
3.3.3 Johtopäätökset verotukilainsäädännön kehityksestä .	49
3.4 Havainvoja yksittäisistä verotuista	50
3.4.1 Maatalouden energiaverojen palautus	50
3.4.2 Ulkomaan alusliikenteen tuki	52
3.4.3 Matalapalkka-alojen tuki	52
3.4.4 Metsäverotus.....	53
3.4.5 Asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus.....	54
3.4.6 VATT:n selvityksestä puuttuvia verotukia.....	55
3.4.7 Johtopäätökset	56

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	57
LÄHTEET	60
LIITE:	63

VEROTUET – TILIVELVOLLISUUDEN TOTEUTUMINEN

Verotuella tarkoitetaan poikkeamaa verotuksen normaalista rakenteesta. Poikkeamalla pyritään tukemaan tiettyä edunsaajaryhmää tai hyödylliseksi katsottua toimintaa. Verotukien kokonaismääräksi on arvioitu noin 10 miljardia euroa vuodessa. Verotuilla on huomattava vaikutus valtion tuloihin, ne vastaavat noin neljännestä valtion kaikista vuosittaisista tuloista.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten hallituksen tilivelvollisuus eduskunnalle toteutuu verotukien osalta. Perustuslaissa ja talousarviosta annetussa laissa ja asetuksessa määritellään tilivelvollisuuden kriteerit. Niiden mukaan kaikki tiedossa olevat määrärahoihin ja tuloihin vaikuttavat seikat on huomioitava talousarviossa. Lisäksi hallituksen on annettava tilinpäätöskertomuksessa oikeat ja riittävät tiedot talousarvion noudattamisesta ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Säädösperäisten kriteerien lisäksi tilivelvollisuuden toteutumista arvioitiin lainsäädännön kehittämishankkeiden, määrärahojen talousarviokäsittelyn ja tulosohjauksen käytäntöjen perusteella. Kriteereitä haettiin myös kansainvälisistä verotukien käsittelysuosituksista.

Tarkastuksen päätuloksena havaittiin, että verotukien käsittely valtion talouden hoidossa ei ole asianmukaisessa suhteessa niiden taloudelliseen merkitykseen. Käsittelyn määrä ja laatu on myös heikentynyt viime vuosina. 1990-luvulla verotukia käsiteltiin valtion talousarvion liitteenä. Vuodesta 2000 lähtien raportointi siirtyi hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta. Tilakertomuksesta siirryttiin vuonna 2005 valtion tilinpäätöskertomukseen. Samassa yhteydessä raportoitavia tietoja karsittiin niin, että nykyisin hallitus raportoi verotuista yhden sivun pituisen tiivistelmän verran.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtioneuvoston olisi huomioitava verotuet nykyistä selvästi painokkaammin osana valtion taloudenhoitoa. Verotuet vaikuttavat huomattavasti valtion tuloihin. Lisäksi verotuet merkitsevät valtiontaloudessa myös resurssien käyttöä ja kustannuksia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa, että verotukia olisi valtiontalouden raportoinnissa käsiteltävä

sekä tuloihin vaikuttavina tekijöinä että samaan tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen yhteydessä. Kuten määrärahoillekin, verotuille olisi asetettava tulostavoitteet, joiden saavuttamista seurataan ja joista myös raportoidaan.

Suomessa pyrittiin 1990-luvun alun verouudistuksella laajaan veropohjaan ja alhaisempaan verokantaan. Samassa yhteydessä vähennettiin verotukien määrää. Viime vuosina verotukien lukumäärä on kasvanut ja pitkään jatkunut määrän aleneminen on taittunut. Riskinä on, että verotukia käytetään valtiontalouden kehyksen kiertämiseksi. Kehysratkaisussa määrärahojen enimmäismäärä on sovittu. Uusi verotuki tai voimassa olevan verotuen lisäys ei vaadi menojen lisäämistä. Tällöin on mahdollista muodollisesti pysyä kehyksessä, vaikka asiallisesti kehystä ei noudatetakaan. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan verotuen valinta tukimuodoksi kehyksessä pysymiseksi ei ole asianmukaista. Poliitiikkakeinon valinta verotuen ja suoran tuen välillä tulisi tehdä niiden mahdollisen vaikuttavuuseron perusteella.

Tarkastuksessa havaittiin, että yksittäisiä verotukilakeja koskevat hallituksen esitykset ovat viime vuosina parantuneet. Erityisesti ennakkoarviot verotuen määrästä sekä verotuella tavoiteltavien hyötyjen ja vaikutusten esittäminen ovat parantuneet selvästi. Sen sijaan edelleenkin ei tehdä seurantasuunnitelmia eikä tavoitteiden saavuttamista juuri seurata. Tarkastusvirasto katsoo, että merkittävien verotukien yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta olisi tehtävä säännöllisesti arviointeja. Tältä osin ei ole syytä poiketa vastaavan merkityksen omaavien määrärahojen käsittelystä.

Tarkastuksessa käsiteltiin tarkemmin vapaaehtoisten eläkevakuumaksujen verovähennysoikeuden vaikuttavuutta. Tukijärjestelmää muutettiin vuodesta 2006 lähtien. Muutoksenkaan yhteydessä tuen tavoitteita ei esitetty. Tämä on puute, joka tekee tuen vaikutusten arvioinnin tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta mahdottomaksi. Vapaaehtoisten eläkemaksujen verotuen perusteita onkin syytä selvittää tarkemmin. Kyseisellä tuella voidaan arvioida olevan kahdenlaisia tavoitteita. Sillä voidaan tavoitella yleistä säästämisen lisäystä tai kansalaisen lakisääteisen eläketurvan täydentämistä. Tuki näyttäisi lisäävän säästämistä, mutta syntyneillä säästöillä ei muodostu juurikaan vakuutuksen kaltaista eläkettä. Säästöt ovat melko helposti nostettavissa lyhyehkössä ajassa eläkeiän saavuttamisen jälkeen. Ero muuhun pitkäaikaissäästämiseen ei ole aina kovin suuri. Tuen perusteiden tarkempaa selvittämistarvetta tukee

myös tarkastuksessa tehty havainto, jonka mukaan vapaaehtoiset eläkevakuutukset eivät ole ilman verotukea vakuutuksen ottajille kannattavia.

SKATTESTÖD - FÖRVERKLIGANDET AV REDOVISNINGSSKYLDIGHETEN

Med skattestöd avses en avvikelse från beskattningens normala struktur. Med avvikelsen syftas till att stöda någon viss grupp av förmånstagare eller någon verksamhet som betraktas såsom nyttig. Skattestödets totala belopp har uppskattats till ca 10 miljarder euro per år. Skattestöden har en betydande inverkan på statens intäkter, de svarar mot ca en fjärdedel av statens samtliga årliga intäkter.

Vid revisionen klarlades hur regeringens redovisningsskyldighet inför riksdagen förverkligas i fråga om skattestöden. I grundlagen och i lagen och förordningen om statsbudgeten definieras kriterierna för redovisningsskyldigheten. Enligt dem skall alla kända omständigheter som inverkar på anslagen och intäkterna beaktas i budgeten. Därtill skall regeringen i bokslutsberättelsen ge riktiga och tillräckliga uppgifter om iakttagandet av budgeten och om de samhällseliga effekterna. Förutom de på författningar grundade kriterierna granskades förverkligandet av redovisningsskyldigheten på basis av projekt för utvecklande av lagstiftningen, budgetbehandlingen av anslagen och förfarandena inom resultatstyrningen. Kriterier söktes också i internationella rekommendationer om behandling av skattestöd.

Som främsta resultat av revisionen observerades, att behandlingen av skattestöd i skötseln av statsfinanserna inte står i adekvat proportion till deras ekonomiska betydelse. Behandlingens kvantitet och kvalitet har också försämrats under de senaste åren. På 1990-talet behandlades skattestöden som en bilaga till statsbudgeten. Från år 2000 överfördes rapporteringen till regeringens berättelse angående statsverkets förvaltning och tillstånd. Från tillståndsberättelsen övergick man år 2005 till statens bokslutsberättelse. I detta sammanhang skars de uppgifter som rapporteras ner så, att regeringens rapportering om skattestöden numera omfattar en sammanfattning av en sidas längd.

Revisionsverket anser att statsrådet borde ägna klart större uppmärksamhet än för närvarande åt skattestöden som en del av skötseln av statens finanser. Skattestöden har en betydande inverkan på

statens intäkter. Dessutom innebär skattestöden också resursanvändning och kostnader för statsekonomin. Enligt revisionsverkets uppfattning innebär detta, att skattestöden i rapporteringen om statsfinanserna borde behandlas både som faktorer som inverkar på intäkterna och i samband med de anslag som anvisas för samma ändamål. På samma sätt som för anslagen, borde för skattestöden uppställas resultatmål vilkas uppnående följs upp och om vilka också rapporteras.

I Finland eftersträvades med skattereformen i början av 1990-talet en bred skattebas och en lägre skattesats. I samma sammanhang minskades skattestödets antal. Under de senaste åren har skattestödets antal ökat och den nedgång i antalet som pågått länge har upphört. Det finns en risk för att skattestöden används för att kringgå ramarna för statsfinanserna. Anslagens maximibelopp har överenskommit med avgörandet om budgetramarna. Ett nytt skattestöd eller en ökning av ett gällande skattestöd kräver inte en ökning av utgifterna. Det är då möjligt att formellt sett hålla sig inom ramarna, trots att i sak ramarna inte följs. Enligt revisionsverkets åsikt är det inte ändamålsenligt att välja skattestöd som stödform för att hållas inom ramarna. Valet mellan skattestöd och direkt stöd som politiskt instrument borde göras på basis av de eventuella skillnaderna i deras effekter.

Vid revisionen observerades, att regeringens propositioner med förslag till enskilda lagar om skattestöd har förbättrats på senare år. I synnerhet förhandsuppskattningarna av skattestödets belopp samt presentationen av den med skattestödet eftersträvade nyttan och effekten har förbättrats klart. Däremot görs alltså inte upp planer för uppföljningen och hur målsättningarna uppnås följs just inte upp. Revisionsverket anser att utvärderingar regelbundet borde göras av de samhälleliga effekterna av väsentliga skattestöd. Till denna del är det inte skäl att avvika från behandlingen av anslag som är av motsvarande betydelse.

Vid revisionen granskades närmare effekterna av rätten till skatteavdrag för frivilliga pensionsförsäkringspremier. Stödsystemet ändrades från år 2006. Inte heller i samband med ändringen presenterades några målsättningar. Detta är en brist, som gör det omöjligt att bedöma stödets effekter med hänsyn till hur redovisningsskyldigheten har uppfyllts. Det är därför också skäl att närmare klargöra grunderna för skattestödet för frivilliga pensionspremier. Ifrågasättande stöd kan antas ha två slags målsättningar. Med det kan efter-

strävas en allmän ökning av sparandet eller en komplettering av medborgarnas lagstadgade pensionsskydd. Stödet kunde förefalla att utöka sparandet, men de uppkomna besparingarna leder just inte till en pension av typen försäkring. Besparingarna kan lyftas rätt enkelt inom en kort tid efter det att pensionsåldern har uppnåtts. Skillnaden till annat långfristigt sparande är inte alltid särskilt stor. Behovet av att närmare utreda grunderna för stödet framhävs också av den vid revisionen gjorda observationen, att utan skattestöd är de frivilliga pensionsförsäkringarna inte lönsamma för försäkringstagarna.

1 JOHDANTO

Verotuella tarkoitetaan poikkeamaa verotuksen normaalista rakenteesta. Poikkeamalla tuetaan jotain edunsaajaryhmää tai toimintaa. Tyypillisenä edunsaajaryhmää tukevana verotuksena voidaan mainita asunovelkojen korkojen verovähennysoikeus. Toiminnan edistämistarkoitukseen pyrkivästä verotuesta esimerkkinä voidaan mainita urheilu- ja kulttuuripalveluiden alennettu arvonlisäverokanta. Verotukien kokonaismääräksi Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) on arvioinut noin 10 miljardia euroa.¹ Määrä on huomattava ja vastaa noin kolmannesta valtion vuosittaisista veroluonteisista tuloista (31,1 miljardia euroa vuonna 2004) ja noin neljänneistä valtion kaikista vuosittaisista tuloista (38,5 miljardia euroa).

Verotuet ovat jääneet jossain määrin taka-alalle julkisen talouden raportointiin liittyvässä keskustelussa viimeisen kymmenen vuoden aikana. Vuonna 1989 tehdyn verotukiselvityksen² jälkeen verotuet huomioitiin valtion talousarvioprosessissa. Aluksi VATT teki verotuista liitteen valtion talousarvioon. Sittenmin 1990-luvulla tiedot siirrettiin hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta. Vuodesta 2005 lähtien verotukitiedot on esitetty hyvin suppeassa muodossa valtion tilinpäätöskertomuksen yleisessä finanssipolitiikka osassa.

Julkisessa keskustelussa verotuet ovat aina pysyneet kiinteästi yhtenä tukivaihtoehtona. Usein onkin helpompi ehdottaa kannatettavan asian tukemiseksi verotukea kuin suoraa tukea, koska tällöin ei tarvitse esittää menonlisäyksiä. Lisäksi verotus on säilynyt kansallisessa päätäntävällässä, toisin kuin monet muut ennen käytössä olleet politiikkakeinot. Valuuttakurssiin ei ole enää mahdollista vaikuttaa kansallisesti ja monet elinkeinotuet ovat vain rajoitetusti mahdollisia kaupan vapauttamiseen ja markkinoiden yhdentymiseen liittyvien kansainvälisten sitoumusten vuoksi.

Valtion tulot ovat olleet tarkastusviraston tarkastustoiminnan painopistealueena usean vuoden ajan. Tarkastusvirasto ei ole aiem-

¹ *Arvioon tulee suhtautua useasta syystä varauksella. Verotuet kokonaisuutena eivät ole täysin yhteenlaskettavissa. Toisaalta yksittäiset tukimäärät on arvioitu ilman tuesta aiheutuvia käyttäytymismuutoksia. Lisäksi suuri osa yksittäisistä tuista perustuu vain suuruusluokka-arvioihin.*

² *VM 1989.*

min tarkastanut erityisesti verotukia. Verotuet vaikuttavat merkittäväällä tavalla valtion tuloihin ja sen vuoksi niiden tarkastaminen on luonteva osa tuloihin kohdistuvaa tarkastusta.

Verotukiin kohdistuvalla tarkastuksella pyritään tuottamaan tietoa verotukien käsittelystä osana talousarvioprosessia ja etsimään mahdollisia parannuksia verotukien käsittelyyn. Tuotettu tieto hyödyntää erityisesti eduskuntaa talousarviosta päätettäessä ja valtio-neuvostoa ja valtiovarainministeriötä talousarvion valmistelussa.

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 VEROTUET TARKASTUSKOHTENA

Verotukien käsittely yhtenä kokonaisuutena tuli Suomessa osaksi valtion taloudenhoitoa 1980-luvun lopulla. Osana tuolloista verouudistusta laadittiin valtiovarainministeriössä verotukia koskeva perusselvitys³. Selvityksessä päädyttiin myös käyttämään ilmiöstä termiä verotuki. Toisena vaihtoehtoisena terminä oli esillä veromeno, joka olisi kuvannut ilmiön merkitystä enemmän valtion talousarvion näkökulmasta. Kansainvälisesti kumpikin termi on käytössä.

Verotuki on määritelty valtiovarainministeriön perusselvityksessä tukemistarkoituksessa tehdyksi poikkeamaksi verotuksen perusrakenteesta. Perusrakennetta kutsutaan normiverojärjestelmäksi. Verotuen tai veromenon määrittely on pääpiirteissään säilynyt samanlaisena myös uudemmassa kansainvälisessä kirjallisuudessa⁴. Verotuella on määritelty kolme varsinaista kriteeriä. Ensinnäkin kyse on sellaisesta poikkeuksesta verojärjestelmän yleisestä verosta, joka vähentää verotuloja. Toisaalta poikkeamisella pyritään tukemaan jotain toimintaa tai edunsaajaa. Kolmanneksi etua saava toiminta tai edunsaajaryhmä on jollain tavoin rajoitettu. Neljäntenä kriteerinä voidaan pitää sitä, että verotuki on mahdollista korvata myös suoralla tuella.

Suomessa käyttönotetulla termivalinnalla halutaan korostaa verotuen tukiluonnetta. Verotuella voidaan siis tukea joko toimintaa tai edunsaajaryhmää. Toiminnan tukemistarkoituksessa verotuella pyritään pääasiassa käyttäytymismuutokseen. Esimerkkinä tällaisesta verotuesta voidaan mainita henkilökuljetusten alennettu arvonlisävero, jolla pyritään edistämään joukkoliikenteen käyttöä. Esimerkkinä tulonsiirtotavoitteisesta verotuesta voidaan mainita asuntovelkojen korkovähennysoikeus, jolla pyritään tukemaan asuntovelallisia. Usein käyttäytymismuutostavoite ja tulonsiirtoluonne käytännössä sekoittuvat. Käyttäytymismuutokseen tähtäävällä tuella on tällöin selkeitä edunsaajaryhmiä, jotka hyötyvät tuesta. Toisaalta tu-

³ VM 1989.

⁴ Esimerkiksi, Polackova-Brixi & kumppanit (2004).

lonsiirtoon tarkoitettu verotuki voi aiheuttaa huomattavia, osin yllättäviäkin käyttäytymismuutoksia. Käyttäytymis- ja tulonsiirtovaikutuksiltaan verotuet eivät juuri eroa suorista tuista.

Kuten edellä on todettu, kansainvälisesti verotuista käytetään myös termiä veromeno. Käytettäessä veromenotermiä korostetaan ilmiön budjettivaikutusta. Termillä pyritään tuomaan paremmin esille se, että kyse on valtion verotulojen määrän vähentymisestä eli fiskaalisesta vaikutuksesta. Poliittikkavälineenä veromenotermillä verotuki rinnastetaan normaaliin määrärahaan.

2.2 TARKASTUSKYSYMYKSET JA – KRITEERIT

Tarkastuksen pääkysymys on:

- Miten tilivelvollisuus toteutuu verotukien kohdalla?

Pääkysymykseen vastaamiseksi on määriteltävä, mitä tilivelvollisuus verotukien osalta tarkoittaa. Suomessa yksittäisestä verotuesta päätetään aina lailla, joiden valmistelua koskevat yleiset lainvalmistelun ohjeet. Tarkastuksessa verotukia käsitellään kuitenkin kokonaisuutena. Tarkastuksessa selvitetään, miten tilivelvollisuus verotukikokonaisuuden osalta toteutuu hyvän taloudenhoidon ja hallinnon mukaisesti sisällöllisesti asianmukaisena. Tähän liittyen tarkastuksessa käsitellään yksittäisen esimerkkitapauksen kautta myös verotukien vaikuttavuuskysymyksiä.

Perustuslaissa ja talousarviosta annetussa laissa (423/1988, tilivelvollisuuden osalta muutettu lailla 1216/2003) on määritelty säädöstasolla tilivelvollisuuden kriteerit. Koska ne on käytännössä tulokitta kapeasti, on tarkastuksessa etsitty kriteereitä sisällöllisesti asianmukaisen tilivelvollisuuden toteuttamiselle. Tämän määrittelyn yhteydessä on säädösten lisäksi käytetty lähteinä lainsäädännön kehittämishankkeita sekä määrärahojen talousarviokäsittelyn ja tulohajauksen käytäntöjä. Kriteereitä on haettu myös kansainvälisistä suosituksista. Näitä on käsitelty tarkemmin 3.1.1.

Suomen perustuslain 84 §:n budjettiperiaatteet edellyttävät kaikkien tiedossa olevien määrärahojen ja tuloihin vaikuttavien seikkojen huomioimista talousarviota laadittaessa. Valtion talousarviosta annetun lain 17 § ja 18 §:ssä edellytetään, että hallitus antaa tilinpäätöskertomuksessa "valtion tilinpäätöksen ja tarpeelliset muut

tiedot valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta sekä tiedot valtion toiminnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kannalta tärkeimmistä seikoista samoin kuin tärkeimmät tiedot yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden kehityksestä ministeriöiden toimialoilla." Talousarvioasetuksen (1243/1992) 1b §:ssä on määritelty talousarvioehdotusten sisällölle vaatimuksia. Sen mukaan "Talousarvioehdotusten tulee sisältää ehdotukset talousarvioon otettaviksi määrärahoiksi ja tuloarvioiksi, määrärahojen käyttötarkoituksiksi ja muiksi eduskunnan kannanotoiksi tarkoitetuiksi talousarvion perusteluiksi sekä eduskunnalle annettavan talousarvioesityksen selvitysoosiin otettaviksi perusteluiksi." Lisäksi pykälässä edellytetään talousarvioesityksen selvitysoosiin valtioneuvoston asettamia tavoitteita valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle kunkin ministeriön toimialalla ja ministeriön alustavia vastaavia tulostavoitteita toimialallaan. Säädösten voidaan katsoa olevan tilivelvollisuuden osalta hyvin vaativia. Toisaalta ne eivät juuri kuvaa vaatimusten sisältöä ja niistä on sen vuoksi tehtävissä kulloinkin aikaan sopiva tulkinta.

Edellä esitetyn lainsäädännön vaatimuksen lisäksi tilivelvollisuuden konkreettista sisältöä määrittävät myös talousarvion laadintaohjeet ja hyvän taloudenhoidon vaatimukset. Verotukien kannalta tärkeässä asemassa ovat hallituksen esitysten laadintaohjeet erityisesti säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta. Tuorein asiaa käsitellyt esitys on Parempaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaan -työryhmämuistio⁵.

Esitettyjen periaatteiden mukaan verotukea suunniteltaessa tietoa tarvitaan päätöksenteon perusteeksi, toimijoiden informoimiseksi tulevasta toimintaympäristöstä sekä jälkikäteisen tilivelvollisuuden arvioimiseksi. Ennakoivaa tietoa tarvitaan vaihtoehtoisista tavoista saavuttaa tavoiteltu päämäärä ja rationaalisista perusteista keinon valinnalle. Käytännössä tämä tarkoittaa tietoa keinojen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja kustannuksista. Verotuen osalta yhtenä oleellisena kustannuksena on otettava huomioon myös tulevina vuosina tapahtuvat verotulojen menetykset.

Ohjeiden mukaan jälkikäteinen vastuu on keskeinen osa tilivelvollisuutta. Sen toteutumiseksi tarvitaan toteumatietoa verotukien

⁵ *Valtiovarainministeriö, (2006).*

määrästä ja aiheutuneista kustannuksista sekä mahdollisista sivuvaikutuksista. Hyvän jälkikäteisvastuullisuuden periaate sisältää sen, että myös verotuelle asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamisesta eli yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta raportoidaan läpinäkyvästi.

2.3 TARKASTUSAINEISTO JA -MENETELMÄT

Tarkastus jakautuu rakenteellisesti neljään osaan. Ensimmäisessä osassa on kuvattu verotuki-ilmiötä ja siihen liittyviä periaatteellisia piirteitä. Toisessa on käsitelty yhden verotuen, vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen vähennysoikeuden vaikuttavuutta. Kolmannessa osassa on tarkasteltu verotukilainsäädännön esitysten ja perusteluiden kehitystä ensimmäisen VATT:n verotukiselvityksen jälkeen. Neljäs osa käsittää yksittäisiin verotukiin liittyviä huomioita.

Ensimmäisen osan verotuki-ilmiön kuvaus on tehty pääasiassa kotimaisen ja kansainvälisen kirjallisuuden perusteella. Aiheen jäsenyyksen kannalta merkittävää tietoa on saatu myös Euroopan ylimpien tarkastusviranomaisten organisaation EUROSAI:n verotukiin kohdistuvan rinnakkaistarkastuksen asiantuntijaseminaareista.

Toisen osan vaikuttavuustarkasteluissa vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen verovähennystä on käsitelty taloustieteen empiirisiin menetelmin. Verotus- ja tulonjako- sekä varallisuusaineistoihin perustuvan analyysin on tehnyt VATT. Lisäksi VATT on laatinut verotukien vaikuttavuustutkimuksesta kirjallisuuskatsauksen, jota voidaan hyödyntää, mikäli vaikuttavuusnäkökulmaa on tarve myöhemmin syventää. Eläkevakuutusmaksujen verotuki valittiin tarkastuksen kohteeksi ajankohtaisuuden ja tulonjakovaikutuksen perusteella. Tarkastuksessa oli tarkoitus tarkastella myös verotukea, jolla pyritään pääsääntöisesti käyttäytymismuutokseen. Tarkastuskohteeksi valittiin alustavasti energiaverotuet. Aihe on kuitenkin niin merkittävä, että siitä aloitetaan erillinen tarkastus vuonna 2007.

Kolmannen osion lainsäädännön perustelujen kehitystä on arvioitu tarkastuksessa tehdyn kysymyssarjan avulla. Vuoden 1990 jälkeen voimaan tulleiden uusien tai muutettujen verotukien valmistelumateriaali on käyty läpi samojen kysymysten pohjalta. Tarkastelu on rajattu valtiovarainministeriön asettaman lainsäädännön julkista-

loudellisten vaikutusten hallintaa kehittäneen työryhmän⁶ esittämien olennaisuusperiaatteiden mukaan vain niihin verotukiin, joiden arvioitu määrä tai määrän muutos on ollut suurempi kuin 10 miljoonaa euroa vuodessa. Kysymykset perustuvat hyvän hallinnon periaatteisiin ja lainsäädännön valmistelun ohjeistukseen. Kysymyssarjalla pyritään mittaamaan lainsäädännön valmistelun kehityksen laatua viimeisen 15 vuoden aikana. Tarkastuksessa on arvioitu sitä, miten hyvin lainvalmistelu on täyttänyt sille asetut vaatimukset.

*Neljänn*en osion tiedot on kerätty tarkastuksen yhteydessä ja ne sisältävät hyvin erityyppisiä asioita. Tarkastuksen yhteydessä on muun muassa kirjattu ylös esille tulleita verotukia, joita ei ole huomioitu VATT:n verotuet –selvityksessä. Tarkastuksessa ei ole kuitenkaan tehty uutta kokonaiskartoitusta verotuista, joten todennäköisesti on olemassa verotukia, joista ei ole vielä tarkempaa tietoa.

Tarkastuksen yhteydessä on kerätty tietoja myös Euroopan ylimpien tarkastusviranomaisten organisaation EUROSAI:n rinnakkais-tarkastukseen, joka koskee verotukien läpinäkyvyyttä. Tästä tarkastuksesta raportoidaan erikseen vuoden 2008 keväällä EUROSAI:n kongressin yhteydessä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin palaute valtiovarainministeriöstä. Saadut kommentit on huomioitu lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen ovat tehneet ylitarkastajat Visa Paajanen ja Hannu Rajamäki ja tarkastusta ovat ohjanneet tarkastusjohtaja Jarmo Soukainen ja tarkastuspäällikkö Arto Seppovaara.

⁶ Valtiovarainministeriö, (2006).

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 VEROTUKIEN ARVIOINTI

Tässä luvussa on arvioitu verotukien ominaisuuksia. Erityisesti tarkastelun kohteena on verotukien luonne tilivelvollisuuden sekä hyvän taloudenhoidon ja hyvän hallinnon näkökulmasta. Lisäksi luvussa tarkastellaan tilivelvollisuuden toteutumiselle olemassa olevia kriteereitä ja tilivelvollisuuden nykyistä toteutumistapaa verotukien osalta.

3.1.1 Verotuet politiikkavälineenä

Verotukia on olemassa hyvin erilaisia ja sen vuoksi niiden käyttö politiikkavälineenä vaihtelee. Yhden ryhmän verotuista muodostavat tuet, jotka ovat kansalaisten kannalta lähinnä laskennallisia. Esimerkkinä tällaisesta verotuesta on asuntotulon verovapaus. Siinä verotuki muodostuu omassa omistusasunnossa asumisesta saatavasta laskennallisesta asuntotulosta. Vaikka nykyisin tätä ei koeta verotueksi, on asuntotuloa aiemmin verotettu. Toisen ryhmän muodostavat lähinnä tavaroiden ja palvelusten hinnoissa näkyvät verotuet. Näitä aiheutuu esimerkiksi yleisestä arvonlisäverokannasta tehdyistä poikkeuksista. Viime aikoina on ollut esillä ruuan arvonlisäveron alentaminen. Elintarvikkeita verotetaan jo tällä hetkellä yleistä kantaa alhaisemmalla arvonlisäverolla, joten ruuan ostoon sisältyy verotukea. Kolmannen ryhmän muodostavat verottajan toimesta tehtävät automaattiset vähennykset, esimerkiksi työtulosta. Neljänteen ryhmään kuuluvat verotuet, jotka kansalaiset ja yritykset saavat hakemuksesta. Selkeitä esimerkkejä tällaisista verotuista ovat kotitalousvähennys ja matalapalkkatuki. Tähän ryhmään voidaan lukea myös verojärjestelmän kautta annettavat tuet, joissa tukea ei anneta verovelvolliselle vaan verojärjestelmän kautta kolmannen hyväksi.

Tarkastuskertomuksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö on korostanut varsinaisen verotuen ja verojärjestelmän kautta suoritettavan epäsuoran tuen välistä eroa. Toisin kuin verotuet, verojärjestelmän kautta suoritettavat epäsuorat tuet näkyvät talousarviossa määrärahoina. Niissä tuensaaja voi olla eri kuin varsi-

nainen verovelvollinen. Esimerkkinä verojärjestelmän kautta annettavasta tuesta voidaan mainita matalapalkka-alojen tuki. Siinä tuki työnantajalle muodostuu tilittämättä jätettävistä työntekijöiden palkkojen ennakonpidätyksistä tai lähdeveroista. Valtio korvaa talousarvioon otettavalla määrärahalla muiden veronsaajien menetykset. Valtion muille veronsaajille korvaama määrä ei siten ole sama kuin koko verotuki. Työnantajan saama verotuki on todellisuudessa korkeampi kuin muille veronsaajille korvattu määrä.

Verotukien etuja ja haittoja

Verotuilla on politiikkavälineenä sekä hyviä että huonoja piirteitä. Seuraavassa käydään läpi kirjallisuudessa esitettyjä sekä tarkastuksen yhteydessä haastatteluissa esiin tulleita näkökulmia verotukien käyttökelpoisuuteen eri tilanteissa. Loppuun on lisäksi koottu maailmanpankin ja OECD:n suosituksia verotukien käsittelystä valtion taloushallinnossa ja politiikan suunnittelussa.

Verotuet ovat yleensä hallinnollisesti yksinkertaisempia ja edullisempia jakaa ja valvoa kuin suorat tuet. Erityisesti suhteessa tukimäärään edullisuus korostuu. Lopullisesta edullisuudesta eli tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta on verotukien osalta olemassa hyvin vähän tietoa. Ei ole juurikaan olemassa tutkittua tietoa siitä, saadanko verotuilla aikaiseksi toivottuja vaikutuksia vähemmillä panoksilla kuin suorilla tuilla. Tältä osin on siis mahdotonta tehdä yleisiä päätelmiä. Lisäksi on syytä huomioida, että osassa verotukia hallinnon kustannuksia on siirretty veronmaksajille ja kokonaisuuden kannalta verotuet eivät ole aina edullisempia kuin suorat tuet. Myös hallinnon kustannuksista ja niiden jakautumisesta on olemassa vain vähän tietoa.

Tietyissä tapauksissa verotukien kannustevaikutuksen voi ajatella olevan parempi kuin suorilla tuilla. Verotuen saadakseen on yleensä toimittava toivotulla tavalla tai hankittava etukäteen verotukseen oikeuttava tulo tai voitto. Kannustevaikutus on ilmeinen näissä tapauksissa.

Hyvin merkittävä etu on se, että verotuella voidaan tarvittaessa siirtää päätöksenteko niin sanotusti oikealle taholle. Hyvä esimerkki tästä on tutkimuksen ja tuotekehityksen tukeminen. Verotuilla julkisen vallan on mahdollista kannustaa kyseiseen toimintaan ilman, että on tarpeellista tehdä yksittäisiä päätöksiä tuettavista hankkeista

tai toimialoista. Päätöksenteko niiden osalta jää yrityksille ja on siis markkinaohjautuvaa.

Läpinäkyvyys muodostuu verotukien yhdeksi merkittävimäksi ongelmaksi. Verotukien osalta ei ole aina selvää kuka tuesta hyötyy ja minkä verran. Tuki ei ole myöskään säännöllisessä vuosittaisessa talousarviotarkastelussa, joten se, toimiiko verotuki tarkoitetulla tavalla jää yleensä vastausta vaille. Läpinäkyvyyteen liittyy myös toinen verotuen negatiivinen piirre. Verotuki määritellään yleensä niin, ettei tuen määrälle synny vuosittaista enimmäismäärää. Englanniksi käytetään termiä *open end spending*. Vuosittaisen enimmäismäärän puuttumisen lisäksi termi viittaa myös verotuen pysyvään luonteeseen, tuki jatkuu vuosikausia ilman, että se joutuu välillä tarkastelun kohteeksi. Joistakin verotuista on Suomessakin muodostunut niin pysyväisluonteisia, ettei niitä enää välttämättä edes mielletä verotuiksi.

Verotukien tehottomuusongelmat liittyvät usein siihen, että verotuen kohdentaminen halutulle joukolla on vaikeampaa kuin suorien tukien kohdentaminen. Verotuki joudutaan määrittelemään melko yleisesti ja sen vuoksi siitä hyötyvät myös muut kuin varsinainen kohdejoukko.

Verotukseen liittyvän neutraalisuusperiaatteen kannalta verotuet ovat hyvin ongelmallisia. Kaikki verotuet sotivat tätä periaatetta vastaan. Lisäksi Suomessa on 1990-luvun vaihteen verouudistuksessa ollut pyrkimyksenä laaja veropohja ja alhainen nimellisveroste. Verotuet kaventavat veropohjaa. Verotuet myös monimutkaiset verotusta ja niiden runsastuminen lisää myös verotuksen kustannuksia. Jossain vaiheessa yksittäisen verotuen hyöty jäänee pienemmäksi kuin sen aiheuttama kustannus verotuksen kokonaisuuden toimeenpanossa. Lisäksi on huomattava, että verotuet ovat saamatta jääneitä verotuloja. Verotuet siis kohottavat muun verotuksen tasoa.

Kansainväliset suosituksukset

Kansainväliset järjestöt ovat laatineet käytäntösuosituksia verotuille politiikkavälineinä. Niissä ei sinänsä oteta kantaa verotukien käyttöön, vaan enemmin ohjeistetaan niiden hyvää käyttöä. Suosituksia julkisen talouden hyvästä hallinnosta on laadittu sekä OECD:ssä että kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF). Hyvän hallinnon keskeisimmäksi kysymykseksi IMF näkee julkisen sekto-

rin läpinäkyvyyden. Läpinäkyvyydellä tarkoitetaan julkisen sektorin rakenteiden ja toimintojen, talouspolitiikan tavoitteiden, tilinpidon ja talouspolitiikan toimenpiteiden läpinäkyvyyttä. Läpinäkyvyyden tulisi koskea päätösten valmistelua, toimeenpanoa ja jälkikäteistä raportointia⁷.

OECD on ohjeissaan antanut useita käytännön ohjeita verotukien hallinnointiin⁸. Seuraavassa on lyhentäen suomennettuna tärkeimmät OECD:n antamat ohjeet:

- verotuet tulisi määritellä ja arvioida suhteessa niin sanottuun benchmark -verotasoon (eikä niinkään suhteessa tarvittavaan suoraan tukeen).
- verotuet tulisi esittää talousarviossa yhdistettynä raportointiin vastaavien samaan tarkoitukseen käytettävien menojen kanssa.
- verotuet olisi huomioitava menokehyksien yhteydessä. Verotuet tulee joko yhdistää kaikkien menojen kehykseen tai verotuille on määriteltävä oma erillinen kehys.
- kaikki verotuet tulisi käsitellä talousarvioprosessissa vastaavalla tavalla kuin muutkin menot tai määrärahat. Tämä koskee myös toimintaan vuosisykliä harvemmin kohdistuvaa evaluointia.
- vastuu verotuista kuuluu toiminnasta vastaavalle ministeriöille. Ne eivät saa käyttää verotukia keinona menojen pienentämiseksi (esimerkiksi tilanteessa jossa ministeriön menokehys on ylittymässä)
- verotukien määrä tulisi arvioida menetetyt verotulon avulla (seuraavassa kappaleessa on esitelty eri arviointimenetelmiä).
- kokonaisvastuu verotukien hallinnoinnista tulisi säilyttää valtiovarainministeriöllä.

Käytännössä OECD:n ohjeet johtavat verotukien käsittelyyn samalla tavalla kuin määrärahojakin käsitellään.

3.1.2 Verotukien määrän arviointimenetelmät

Verotuen määrän arviointi on tärkeä osa verotukitutkimusta. Määrän arviointiin on olemassa kolme erilaista menetelmää. Menetelmät lähestyvät määräkysymystä eri näkökulmista. *Menetetyt verotulon*

⁷ *Manual on Fiscal Transparency. IMF.*

⁸ *Best Practice Guidelines – off Budget and Tax Expenditures. OECD.*

menetelmässä arvioidaan veronsaajalta saamatta jäävää verotuloa. Samalla arvio kuvaa myös verovelvollisen saamaa veroetua tai verotukea. Arvio tehdään toteutuneiden tapahtumien mukaisesti, se ei siis huomioi verotuen aiheuttamien käyttäytymismuutosten vaikutusta verotuen määrään. *Potentiaalisen verotuen lisäyksen menetelmässä* huomioidaan myös verotuesta aiheutuneet käyttäytymismuutokset. Muuten menetelmällä arvioidaan samalla tavalla veronsaajalta saamatta jäävää verotuloa tai verovelvollisen saamaa veroetua. *Menoekvivalenssimenetelmässä* arvioidaan suoran tuen määrää, jolla voitaisiin korvata verovelvollisen saama veroetu. Arviolla pyritään kuvaamaan sitä määräraharavetta, jolla verotuki voitaisiin korvata edunsaajalle.

Mikään käytetty menetelmä ei anna sellaisenaan yhtä ja ainutta oikeaa tietoa verotuen määrästä. Menetetyn verotulon menetelmän käyttö on suhteellisen helppoa ja sen vuoksi sitä käytetään eniten verotukien arvioinnissa. Myös Suomessa arviot tehdään kyseisellä menetelmällä. Menetetyn verotulon menetelmä ei kuitenkaan kuvaa todellista verotuen määrää, koska arvioinnissa ei huomioida tuella aikaansaajien käyttäytymismuutosten vaikutusta. Arvioinnit joudutaan myös yleensä tekemään säännös kerrallaan. Yksittäiset tukiarviot eivät ole todellisuudessa yhteenlaskettavissa, koska tuilla ja vähennyksillä on erilaisia keskinäisiä kytkentöjä ja vaikutuksia sekä veroasteikoissa on erilaisia epäjatkuvuuskohtia. Tältä osin arviointien epävarmuus koskee myös potentiaalisen verotuen lisäyksen menetelmää ja menoekvivalenssimenetelmää. Niissäkään ei käytännössä ole mahdollista arvioida verotukia kokonaisuutena ja niillä menetelmilläkin kokonaisarviointi joudutaan tekemään tuki kerrallaan. Yleisesti verotukien arvioinnissa tukia kuitenkin käsitellään niin kuin ne olisivat summautuvia ja esitetään lukuja myös verotukien kokonaismäärille.

3.1.3 Verotuen määrän kehitys

Suomessa verotukiselvitys tehtiin ensimmäisen kerran 1988 valtiovarainministeriön suunnittelusihteeristöissä⁹. Selvityksessä tehtiin tarkastelukehikko, jonka pohjalta verotukiselvitys on sen jälkeen tehty vuosittain. Vuonna 1991 selvityksen teko siirtyi Valtion ta-

⁹ VM 1989.

loudelliseen tutkimuskeskukseen. Verotukikokonaisuudesta on tehty VATT:n toimesta uudempi selvitys vuonna 2004¹⁰.

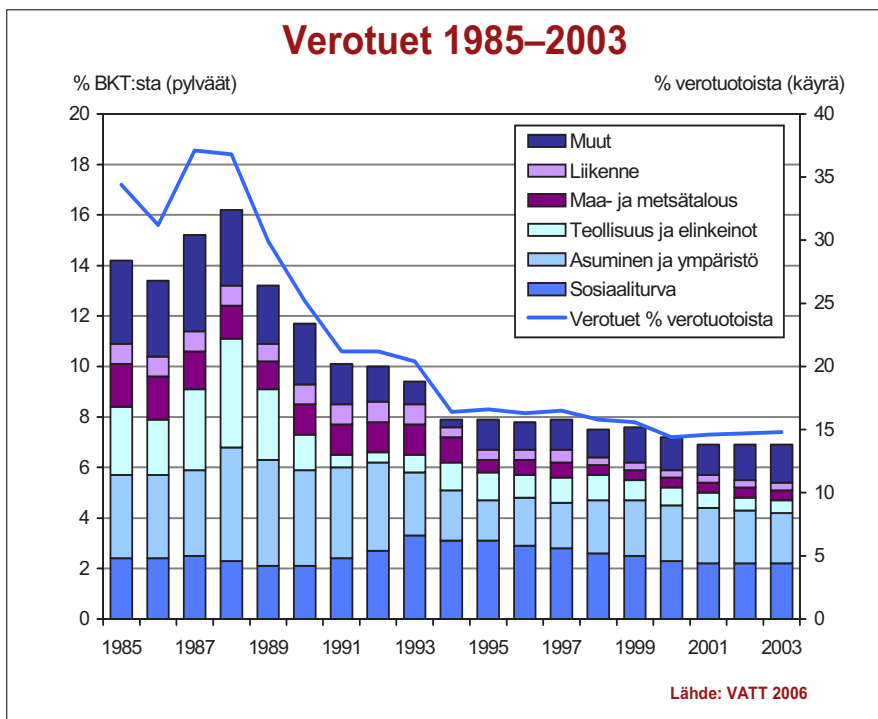
Suomen verotukiselvitykset on tehty menetetyn verotulon menetelmällä. Lisäksi selvityksissä on seurattu myös verotukien kokonaismäärän kehitystä, joten verotukien summautumattomuusongelmaa ei ole pidetty suurena. Selvitysten perusteella verotukien kokonaismäärä on 1980-luvun lopun jälkeen laskenut huomattavasti. Suurin tähän vaikuttanut tekijä on 1990-luvun alun verouudistus. Tuolloin pyrittiin mahdollisimman laajaan veropohjaan ja tämän vuoksi poistettiin suuri joukko erilaisia verovähennyksiä. Viime vuosina verotuen kokonaismäärä laskettuna menetetyn verotulon menetelmällä on pysynyt melko vakiintuneella tasolla, noin 10 miljardissa eurossa.

Veronsaajien näkökulmasta valtio on ollut aavistuksen suurempi menettäjä kuin muut verosaajat eli kunnat ja seurakunnat. Valtio menetti laskennallisia verotuloja vuonna 2002 noin 5 miljardia euroa kun muut verosaajat menettivät yhteensä noin 4,6 miljardia euroa.

Verotukien kehitystä ja merkitystä veronsaajien kannalta kuvaa niiden osuus verotuotoista. VATT:n selvityksen mukaan verotuet olivat vuonna 1987 noin 37 % koko julkisen talouden keräämistä verotuotoista. 2000-luvulla tämä osuus on ollut noin 15 %. Aivan viime vuosina on verotukien osuus verotuotoista hieman noussut.

Verotukien valtion taloudellisesta merkityksestä saa kuvan jos niiden määrää verrataan valtion koko verokertymään. Vuonna 2005 valtion verotulot olivat kokonaisuudessaan 32,3 miljardia euroa (ja tulot kokonaisuudessaan 39,0 miljardia euroa). Kokonaisuudessaan valtion ja kuntien verotuissa menettämät verotulot vastaavat noin neljänneistä valtion talousarvion tuloista.

¹⁰ Kari, S. & kumppanit (2004).



Kuvio 1. Verotukien kehitys 1985 – 2003.

Kuviosta 1 näkyy selvästi 1990-luvun alun verouudistuksen vaikutus. Silloin pyrittiin laajentamaan veropohjaa ja vähentämään erilaisia verotukia. Lisäksi kuviosta näkyy, että viime vuosina verotukien suhteellinen merkitys on hieman noussut. Suhteellisen merkityksen myötä myös verotukien absoluuttinen euromäärä on kasvanut 2000-luvulla.

Viimeisimmät VATT:n arviot verotukien määristä koskevat vuotta 2004. Niiden perusteella asuminen ja sosiaaliturva ovat merkittävimmät verotuen kohdentumis sektorit, kummankin osuus on noin 3 miljardia euroa. Sosiaaliturvan verotuen määrä on ollut hyvin vakaa. Sosiaalietuudet ovat yleensä verovapaita. Merkittävimpiä näistä ovat työntekijöiden lakisääteisen eläkevakuutusmaksun vähentämisoikeus, kunnallisverotuksen eläketulovähennys, lapsilisien verovapaus, vapaaehtoisen eläkevakuutusmaksun vähentäminen ja toimeentulotuen verovapaus. Asumisen verotuen määrä on viime vuosina ollut nousussa. Suurimpia asumisen verotukia ovat omassa

asunnossa asumisesta syntyvän laskennallisen asuntotulon verovapaus, omasta asunnosta saadun myyntivoiton verottomuus sekä asuntolainojen korkojen osittainen vähennysoikeus. Nämä muodostavat yhdessä runsaat neljä viidesosaa asumisen verotuesta. Asumisen verotuen määrään vaikuttaa esimerkiksi asumisen suhteellinen kallistuminen.

Merkittävin verotuen määrän vähentyminen on tapahtunut teollisuuden ja elinkeinojen sektorilla. Niihin kohdistuvien verotukien määrä on noin 700 miljoonaa euroa. Myös maa- ja metsätalouden verotuet ovat laskeneet selkeästi ja ovat nykyisin noin 550 miljoonaa euroa. Elinkeinoelämän verotukiin on vaikuttanut voimakkaasti 1990-luvun verouudistus. Tuolloin pyrittiin poistamaan erilaisia vähennyksiä eli verotukia ja aikaansaamaan laaja veropohja. Viime vuosina kasvussa on ollut verotuki, jota ei ole mahdollista eritellä valtion tehtäväalueelle. Erittelytön osuus on yli 2 miljardia euroa. Tähän kasvuun ovat keskeisesti vaikuttaneet kunnallisverotuksen ansiotulovähennyksen kasvu ja nyttemmin vaikuttaa valtioverotuksen ansiotulovähennyksen käyttöönotto sekä kotitalousvähennys.

3.1.4 Verotuet valtion taloudenhoidossa

Verotukien käsittely valtiontalouden raportoinnissa

Suomessa yksittäisestä verotuesta päätetään aina lailla ja verotukilainvalmistelua koskevat samat velvoitteet kuin muutakin lainsäädäntöä. Esimerkiksi säädöksen vaikutuksia on pyrittävä ennakoimaan ennen sen säätämistä. Tässä suhteessa käsittely ei eroa muista säädöksistä.

Verotukia käsiteltiin valtion talousarviossa vuoden 1988 perus selvityksen jälkeen. Aluksi vuosittainen raportti julkaistiin talousarvion liitteenä. Vuodesta 2000 lähtien raportointi siirtyi hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta (tilakertomus). Muutos johtui osin talousarvion sivumäärän kasvusta, jota pyrittiin rajoittamaan liitteiden uudella sijoittelulla. Toisaalta verotukitietojen osalta ei tehdä ennakoarvioita, vaan ainoastaan jälkikäteen laskelma, joten ne sopivat luonteensa puolesta myös tilinpäätösvaiheen käsittelyyn. Tilakertomuksesta siirryttiin vuonna 2005 valtion tilinpäätöskertomukseen. Myös tilinpäätöskertomus sisältää verotukitietoja.

Aiempaa tietomäärää on kuitenkin huomattavasti karsittu¹¹. Tilinpäätöskertomuksen finanssipolitiikkaosioon on sisällytetty ainoastaan sivun mittainen tiivistelmä verotuista. Valtion vuoden 2005 tilinpäätöskertomuksessa viitataan verotukien osalta vuosien 2000–2004 Hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta sekä todetaan, että näihin kertomuksiin sisältyvät luvut löytyvät myös VATT:n kotisivulta. Viittauksen muotoilusta on pääteltävissä, että yksityiskohtaisempia verotukilukuja ei enää ole tarkoitus erikseen esittää. Näin ollen verotuki-informaatio näyttäisi olevan pysyvästi tiivistymässä niin, että verotukia saajasektoreittain ei ole mahdollista tilinpäätöskertomuksen dokumentaatiosta selvittää. Verotulojen ja –tuottojen luvussa ei enää käsitellä verotukia ja niiden vaikutusta kerättävien verojen määrään. Voidaan siis todeta verotukien käsittelyn siirtyneen talousarviosta vähemmän keskeiseen tilinpäätösasiakirjaan. Lisäksi verotukien esittelyssä on siirrytty suunnitteluvaiheesta jälkikäteiseen arviointiin tai paremminkin toteutuneen kehityksen esittelyyn. Myös esitetyn tiedon määrä on vähentynyt. Kokonaisuudessaan ei liene liioiteltua sanoa verotukien käsittelyn keventyneen valtion taloudenhoidon osana.

Verotukia olisi mahdollista käsitellä valtion talouden raportoinnissa myös tulojen yhteydessä. Talousarvioasetuksen 1b pykälässä edellytetään valtioneuvostolta talousarvioesityksen selvitysosiin tavoitteita ja tietoja valtion toiminnan ja rahoituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittymisestä. Ministeriöiltä edellytetään vastaavia alustavia tulostavoitteita omilta toimialoiltaan. Tavoite- ja vaikuttavuustietojen vaatimuksen osalta ei säädös tee eroa määrärahojen ja tuloarvioiden välillä. Käytännössä verotuet huomioidaan tuloihin vaikuttavana tekijänä sinä vuonna, kun uusi verotuki tulee voimaan. Sen jälkeen verotuen vaikutusta ei enää huomioida tuloihin vaikuttavana tekijänä. Se, ettei verotukien tavoitteista ja yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta raportoida, on selkeä puute. Puutteen merkitystä korostaa se, että verotukien vaikuttavuus riippuu paljolti siitä, miten verovelvollisten käyttäytyminen muuttuu tuen johdosta.

Verotukiselvityksen tekemiseen ei ole säädöspohjaista veloitetta. Sen vuoksi sen sisältö ja sijainti valtion taloudenhoidon asiakirjoissa on ollut hallituksen määriteltävissä vuosittain. Selvityksen

¹¹ Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003. Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004.

julkaisemisesta olisi voitu siis periaatteessa myös luopua. Käytännössä kaikissa OECD-maissa kuitenkin tehdään jonkinlaisia arvioita verotukien määrästä. Tehtyjen selvitysten tarkoitus, asema, yhteys talousarvioprosessiin ja aikaväli vaihtelevat kuitenkin huomattavasti. Vain harvoissa maissa, kuten esimerkiksi Italiassa, verotukiselvitys tehdään lainsäädännön vaatimuksesta. Useissa maissa selvitys on osa talousarviota tai sen liitteenä. Näissäkin tapauksissa on kuitenkin kyse lähinnä edellisten vuosien verotukimäärien arvioinnista. Kanadassa verotuista tehdään oma laaja, noin 300-sivuinen, selvitys jota käytetään talousarvion laadinnassa. Useimmissa tapauksissa verotukiselvitysten tarkoituksena on parlamentin tekeminen tietoiseksi verotukien kustannuksista. Vain harvoissa tapauksissa selvitystä käytetään eri politiikkavaihtoehtojen vertailuun ja talousarvion valmisteluun.

Verotukien ja määrärahojen käsittelyn eroja

Verotukien käsittely eroaa monin tavoin määrärahojen käsittelystä valtion talousarvioprosessissa. Jo pelkkä käsittelyn laajuus on erilainen. Vuoden talousarvion määrärahoja, noin 40 miljardia euroa, käsitellään talousarvion ja tilinpäätöksen osalta noin 1 000 sivun verran. Verotukien, joiden laskennallinen määrä on noin 10 miljardia euroa vuodessa, käsittely on supistunut aiemmasta 10 sivusta noin yhteen sivuun. Aiemmin esitettiin verotuet kunkin lain osalta, kun nyt tyydytään pelkkiin tehtäväkohtaisiin summätietoihin. Myös veronsaajakohtaiset (valtio, kunta, seurakunnat) tiedot ja vaikutukset on jätetty tarkastelusta pois.

Määrärahojen osalta niiden määrä on pääsääntöisesti määritelty kiinteäksi, joko kiinteän määrärahan tai siirtomäärärahan muodossa. Määrärahat määritellään vuosittain, jolloin ne ovat arvioinnin kohteena. Verotukien määrää sen sijaan ei ole määritelty. Usein lakiesityksissä ei ole edes arvioitu verotuen vuosittaista määrää. Tämä voi vaihdella vuosittain huomattavastikin. Esimerkiksi korkotason vaihtelu aiheuttaa selviä muutoksia asumisen verotuen määrään.

Nykyisin talousarvioita laadittaessa käytetään kehysmenettelyä. Siinä sovitaan tulevien vuosien kehykseen kuuluvien menojen kokonaismäärästä sekä niiden jakautumisesta hallinnonaloittain. Menettelyllä pyritään paitsi parempaan suunnitelmallisuuteen myös parempaan menokuriin. Käytännössä hallinnonaloittain ilmeneviin uusiin tarpeisiin eli menoihin on löydettävä rahoitus muuta toimintaa

karsimalla. Verotukia ei pääsääntöisesti käsitellä ja huomioida menokehyyksiä asetettaessa. Tämä voi johtaa helposti tilanteeseen, jossa helpoimmaksi tavaksi rahoittaa uusia tarpeita nähdään verotuet. Niiden avulla hallinnonalan on mahdollista tukea toimintaa ilman, että muita menoja on pakko vähentää.

Tilanne ei Suomessa ole ollut vielä kovin hälyttävä. Verotukien lukumäärä on kuitenkin nousussa ja verotuen määrän lasku on taitunut. Lisäksi uusia verotukiehdotuksia on tuotu runsaasti esille. Ruotsissa tilanne on muuttunut dramaattisesti 2000-luvulla. Sekä verotukien määrä että lukumäärä ovat moninkertaistuneet¹².

Määrärahoille ja määrärahojen käyttäjille asetetaan vuosittain tulostavoitteita ja tuloksellisuutta myös arvioidaan jälkikäteen. Verotukien osalta tulostavoitteiden asettaminen on ollut vähäistä. Tavoitteita myös asetetaan ainoastaan verotukea säädettäessä. Yleensä hallituksen esityksissä esille tuodut tavoitteet ovat liittyneet verotuen edunsaajille aiheutuviin vaikutuksiin. Yhteiskunnallisten tai valtiontaloudellisten vaikutusten osalle ei ole juurikaan asetettu tavoitteita. Joistain verotuista tai verotuista osana tiettyä politiikkaa, on tehty jälkikäteisiä arvioita onnistumisesta. Tällöinkin on verotuen tavoitteet jouduttu yleensä päättelemään itse toimenpiteestä, koska tavoitteita ei ole määritelty lakiehdotusten yhteydessä. Hyvä esimerkki tästä on tarkastuksessa tarkemmin luvussa 3.2 käsitelty vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen verovähennysoikeus.

3.1.5 Verotuista tehdyt johtopäätökset

Verotuet ovat määrällisesti mitattuna hyvin merkittävä osa valtion taloudenhoitoa. Ne vastaavat arviolta noin neljänneistä talousarviomäärärahoista ja valtion suorat verotulomenetykset ovat noin 15 prosenttia talousarviomäärärahoista. Verotukien taloudellista merkitystä on syytä arvioida myös siitä näkökulmasta, että ne nostavat huomattavasti muuta verotuksen tasoa.

Verotuen määrä ei ole enää 2000-luvulla vähentynyt ja osuus verotuoista on kääntynyt lievään nousuun. Kehitys ei ole enää ollut 1990-luvun alun verouudistuksen periaatteiden mukaista. Silloin tavoitteeksi asetettiin laaja veropohja, joka mahdollistaa alhaisemman verokannan. Asiaan liittyvän uhkan on havainnut myös valtioneu-

¹² *Tiedot Ruotsin tarkastusviraston (Riksrevisionen) työpapereista.*

vosto. Kevään 2006 kehyspäättökseen¹³ yhteydessä todettiin, että pidemmällä aikavälillä verotuottoja uhkaa veropohjan rapautuminen, jos tukia kanavoidaan entistä enemmän epäsuorasti verojärjestelmän kautta. Lisäksi erilaisten verohuojennusten lisääntyminen monimutkaistaa verojärjestelmää ja heikentää tasapuolisuutta sekä lisää mahdollisuuksia veronkiertoon.

Verotukien taloudellinen merkitys ei ole näkynyt niiden käsittelyssä valtion taloudenhoidossa. Virallinen käsittely on jopa muuttunut kevyemmäksi viimeisten vuosien aikana. Kehitys ei vastaa määrärahojen käsittelyssä tapahtunutta kehitystä. Määrärahojen osalta tuloksellisuuden ja tilivelvollisuuden varmentaminen on kehittynyt huomattavasti viime vuosina. Vallinnut käytäntö ei ole myöskään täyttänyt kansainvälisten suositusten vaatimuksia verotukien käsittelystä osana valtion taloudenhoitoa (tarkemmin luvussa 3.1.1).

Valtion talousarviosta annettu laki ja asetus (1243/1992) talousarviosta sekä valtiovarainministeriön ohjeistus valtion tilinpäätöksen laadinnasta¹⁴ mahdollistaisivat verotukien laajemmankin käsittelyn. Varsinkin tilinpäätösohjeistus mahdollistaisi nykyistä huomattavasti tiukemman tulkinnan verotukien jälkikäteisen arvioinnin määrästä ja tasosta. Lainsäädännön voisi itse asiassa katsoa edellyttävänkin tätä. Talousarviolain mukaan tilinpäätöskertomuksen on annettava oikea ja riittävä kuva valtion tuotoista ja kuluista. Säädos on melko yleisluonteinen. Talousarvioasetuksessa säädetään miten valtioneuvoston on esitettävä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden tietoja valtion talousarvioesityksessä ja tilinpäätöskertomuksessa. Verotuet vaikuttavat huomattavasti verotuloihin. Niiden kokonaismäärä on noin 10 miljardia euroa vuodessa, joten niiden käsittely talousarvioesityksen yleisperusteissa olisi perusteltua. Talousarvioesityksen tuloarvioissa verotuet huomioidaan vain niiden tullessa voimaan. Aiemmin voimaan tulleiden verotukien vaikutusta verotuloihin ei enää myöhemmin huomioida. Säädökset kuitenkin edellyttävät raportointia myös tuloihin vaikuttavista tekijöistä.

Talousarvioasetuksessa edellytetään myös ministeriöiltä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tietoja talousarvioesityksessä ja tilin-

¹³ *Valtiontalouden kehys vuosille 2007-2011: Perustelumustio, valtiovarainministeriö 2006.*

¹⁴ *VM 8/032/2005*

päätöksessä. Asetuksen mukaan vaikuttavuustietojen yhteydessä on esitettävä tiedot toimenpiteiden ja järjestelmien kustannuksista. Kustannukset olisi mahdollista ja syytäkin tulkita laajemmin kuin pelkkänä määrärahojen käyttönä. Tällöin myös verotuet huomioitaisiin kustannuksina arvioitaessa vaikuttavuutta. Samoin tilinpäätöskertomuksen laadintaohjeissa lähdetään siitä, että tavoitteiden saavuttamisen lisäksi myös niihin käytetyt kustannukset tulee esittää. Myöskään tulosohjauksen periaatteisiin ei sovi se, että verotuilta ei juurikaan vaadita kustannuksista ja erityisesti vaikuttavuudesta raportointia. Monilla hallinnonaloilla verotuet muodostavat merkittävimmän osan hallinnonalan kustannuksista.

Nykyisin käytössä oleva kehysmenettely vaatisi myös verotukien huomioimista. Jotta menokehysistä pidettäisiin aidosti kiinni, olisi vähintäänkin kaikki uudet verotuet huomioitava kehyksiä asetettaessa. Tällöin politiikkakeinon valintaan ei vaikuttaisi rahoitustapa. Määrärahaa voitaisiin verrata verotukeen eli käytännössä tulon vähennykseen. Verotuella ei siten voitaisi kiertää menokehystä vaan valinta määrärahan ja verotuen välillä voidaan tehdä esimerkiksi niiden tehokkuuseron tai ideaalitapauksessa vaikuttavuuseron perusteella.

Nykyinen lainsäädäntö ja ohjeistus eivät ole esteenä edellä esitettyjen ongelmakohtien korjaamiselle talousarvioprosessissa. Tältä osin kehittämistoimet eivät vaatisi lainsäädännöllisiä muutoksia.

3.2 VAPAAEHTOISET ELÄKEVAKUUTUSMAKSUT

Seuraavassa käsitellään yhden esimerkkitapauksen avulla tarkemmin verotuen tilivelvollisuuden toteutumista. Esimerkki verotueksi valittiin vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen verovähennysoikeus. Tarkastusvirasto tilasi tarkastelun pohjaksi Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta (VATT) selvityksen vapaaehtoisten eläkevakuutusten verotuen kohdentumisesta. Samassa selvityksessä on käsitelty myös mahdollisuuksia arvioida kyseisen verotuen vaikuttavuutta.

3.2.1 Vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen vähentäminen

Viimeisten kymmenen vuoden aikana vapaaehtoisen eläkesäästämisen merkitys on muuttunut oleellisesti Suomessa. Eläkesäästäjien määrä on noussut nopeasti ja säästöjen määrä on kasvanut samalla merkittäväksi osaksi kotitalouksien kokonaissäästämistä.

Eläkevakuutusmaksut ovat olleet verovähennyskelpoisia jo vuodesta 1954 lähtien (vanha tulo- ja omaisuusverolaki 888/1943). Vuoteen 1979 asti vapaaehtoisten ja pakollisten eläkevakuutusmaksujen verovähennysoikeus oli yhtenäinen. Tämän jälkeen niiden kohtelu eriytyi ja vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen verovähennysoikeus on ollut rajoitetumpi kuin pakollisten.

Järjestelmää on muutettu useita kertoja. Vuonna 1989 vähennysoikeus rajattiin 15 prosenttiin ansiotulosta aiemman 18 prosentin sijasta. Edelleen vuonna 1991 vähennysoikeus rajattiin 12 prosenttiin ansiotulosta. Vuonna 1993 asetettiin ensimmäisen kerran minimi-ikäraja eläkkeen nostamiselle. Sen jälkeen muutoksissa on edelleen pienennetty vähennysmäärää ja toisaalta nostettu minimi-ikärajaa. Myös eläketurvan tasolle asetettiin rajoitteita. Vapaaehtoisen eläkevakuutuksen suosio on ollut nousussa ja edun pienennyksistä huolimatta niistä saatavan verotuen määrä on ollut nousussa aina uusimpaan, vuoden 2005 uudistukseen asti. Vanhassa järjestelmässä vakuutusmaksujen vähentämisestä saatu tuki oli vuonna 2005 noin 240 miljoonaa euroa¹⁵.

Eläkkeen määritelmä on pysynyt koko ajan samana, säästetyt eläketurvan voi nostaa minimissään neljässä erässä, puolivuositain kahden vuoden kuluessa. Seuraavassa taulukossa 1 on esitetty järjestelmään tehdyt muutokset.

¹⁵ Kari S. & kumppanit (2006).

Taulukko 1: Vapaaehtoisen eläkevakuutusmaksun verotus

Vapaaehtoisen eläkevakuutuksen verovähennyskelpoisuus ja siihen liittyvät rajoitteet	
1986:	<ul style="list-style-type: none">- Vähennysoikeus 18% ansiotulosta- Ei eläkeikärajaa
1989:	<ul style="list-style-type: none">- Vähennysoikeus 15% ansiotulosta- Ei eläkeikärajaa
1991:	<ul style="list-style-type: none">- Vähennysoikeus 12% ansiotulosta- Ei eläkeikärajaa
1993:	<ul style="list-style-type: none">- Eläkeikä vähintään 58 vuotta- Peruseläketurvasääntö: eläketurvaselvityksellä vähennys 50000 markkaa vuodessa; peruseläketurvan taso enintään 66% tuloista- Vanhat vakuutukset (otettu ennen 1.10.1992) : ei eläkeikärajaa, vähennys enintään 50000 markkaa ja 10% ansiotuloista
1995:	<ul style="list-style-type: none">- Minimisääntö: 10% vähennysoikeus, enintään 15000 markkaa
1999:	<ul style="list-style-type: none">- Eläkeikä vähintään 60 vuotta- Peruseläketurvan taso enintään 60% tuloista- 60%:n sääntö: jos eläkeikää tai eläketasoa koskevat edellytykset eivät täyty tai 50000 markan raja ylittyy, maksuista vähennyskelpoisia 60% ja enintään 30000 markkaa- Vanhat eläkkeet (otettu 1.10.1992–23.6.1999): 60%:n sääntö
2005:	<ul style="list-style-type: none">- Eläkeikä vähintään 62 vuotta- Sekä maksujen että varsinaisen eläkkeen verotus pääomatulona- Vähennysoikeus enintään 5000 euroa.

Vuoden 2005 alussa toteutetussa vapaaehtoisten eläkemaksujen vähennysoikeuden uudistuksessa¹⁶ tavoitteeksi asetettiin eri säästämismuotojen keskenään tasapuolisempi ja oikeudenmukaisempi

¹⁶ HE 80/2004

kohtelu verotuksessa. Tavoitteeksi asetettiin myös vapaaehtoisen eläkevakuutussäästämisen veroedun etupainotteisuuden vähentäminen sekä eläkevakuutussäästämisen vertailtavuuden edistäminen muiden säästämismuotojen välillä. Sen vuoksi vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen vähennysoikeus ja myös tulevan eläkkeen verotus tapahtuu pääomaverotuksessa. Eläkesäästäjien kannalta pääomatuloon perustuva verotustapa on tasapuolinen kaikille säästäjille. Toisena tavoitteena oli nostaa vapaaehtoisen eläkevakuutuksen ottajien eläkeikää. Järjestelmän ei haluta enää mahdollistavan varhaisempaa eläkkeelle pääsyä, kun samanaikaisesti yleistä eläkeikää pyritään nostamaan. Vaadittu eläkeikä nostettiin 60 vuodesta 62 vuoteen. Uudistuksen vaikutuksena ennenaikaiselle eläkkeelle siirtymisen kannustimet heikkenevät. Lisäksi eläkeikärajan korotus vaikuttaa siten, että ennen yleistä eläkeikärajaa aiemmin ei voida jäädä eläkkeelle verotetun eläkevakuutuksen turvin. Kolmantena tavoitteena oli yksinkertaistaa pakollisten ja vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen vähennysjärjestelmää.

Uudistus siirsi siis eläkesäästämisen verokohtelun pääomaverotuksen piiriin ja yksinkertaisti muun muassa enimmäisvähennystä koskevia säännöksiä. Pyrkimyksenä oli muuttaa verotuen kohdentumista edelleen pieni- ja keskituloisten sekä nuorten suuntaan. Ennen uudistusta maksujen vähennyskelpoisuuden katsottiin suosivan hyvätuloisia, joilla ansiotulojen rajaveroaste oli korkea. Juuri nämä henkilöt pääsivät todennäköisimmin hyötymään vähennyksen tuomasta progressioedusta. Monille keski- ja pienituloisille maksujen vähentäminen ansiotulosta ja etujen verottaminen ansiotulona oli haitallista, sillä Suomen eläketulojen verotuksessa pienten eläketulojen rajaveroaste on varsin korkea.

Huomionarvoista on, että tavoitteissa ei mainita yleisiä vapaaehtoisen eläkejärjestelmän tavoitteina pidettyjä säästämisen lisäämistavoitetta¹⁷ ja omaehtoisen tulevaisuuteen varautumisen lisäämistä. Uudistuksen yhteydessä myös saatettiin ETA-maissa sijaitsevat vakuutusyhtiöt tasavertaiseen asemaan.

Esityksen lyhyen aikavälin vaikutusarviona todetaan verotulojen lisääntyvän vuonna 2005 noin 10 miljoonaa euroa pääomatulovero-

¹⁷ Sen sijaan eduskunnan valtiovarainvaliokunta katsoi, että omaehtoiset eläkevakuutukset ovat eräs pitkäaikaisäästämisen muoto ja niitä olisi kohdeltava verotuksellisestikin kuten muuta pitkäaikaisäästämistä. Valtiovarainvaliokunnan mietintö 9/2004 vp

tukseen siirtymisen seurauksena ja edelleen noin 130 miljoonaa euroa vuonna 2006. Nämä luvut perustuvat järjestelmän vähennysvaiheessa tuottaman välittömän verohyödyn vertailuun, jolloin käyttäytymisvaikutuksia ei ole otettu huomioon. Käytännössä verotuen määrä siis vähenee selkeästi aiempaan nähden.

Esityksessä todettiin, että uudistuksesta aiheutuu eri suuntaan vaikuttavia käyttäytymisvaikutuksia: vähennysoikeuden pienentäminen ja eläkeiän nostaminen vähentävät eläkevakuutussäästämisen kysyntää; kokonaiseläketurvakatosta luopuminen ja myös vain pääomatuloja saavien mahdollisuus hyötyä veroedusta lisäävät eläkevakuutussäästämisen kysyntää. Myös pidemmällä aikavälillä muutoksen arvioitiin vaikuttavan verotuloja lisäävästi. Verotuoton vuotuiseksi lisäykseksi esityksessä arvioitiin 12 miljoonaa euroa.

Muutoksen yhteydessä ei asetettu tavoitteita tai arvioita eläkevakuutusmaksujen vähentämisestä aiheutuvalle verotuen kokonaisuudistukselle. Tarkastelu tapahtui ainoastaan muutoksen suuruuden kautta ja aiemmin vallinnut tilanne otettiin sen vuoksi ikään kuin annettuna.

Muutokset liittyvät siis pääosin vakuutusten ottajien omaehtoisten eläkevakuutusten verotukseen. Samassa yhteydessä tehtiin kuitenkin pienenhköjä muutoksia myös ansiotuloverotuksen piiriin jääviin kollektiivisiin eläkejärjestelyihin ja työnantajan työntekijälleen ottamiin vapaaehtoisiin yksilöllisiin eläkevakuutuksiin. VATT on arvioinut, että lakisääteisen eläkevakuutusmaksun vähentäminen merkitsi 1150 miljoonan euron verotukea vuonna 2004. Kollektiivisen lisäeläketurvan osalta verotuen määrää ei ole arvioitu.

3.2.2 Vapaaehtoisen eläkesäästämisen veroedun vaikutukset

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT) selvitti tarkastusviraston tilauksesta kesällä 2006 eläkevakuutuksen kehityspiirteitä ja vaikutuksia 1990 –luvun puolivälistä 2000 –luvulle. Tässä luvussa esitetään selvityksen kysymyksenasettelu sekä verotuen keskeisiä vaikutuksia.¹⁸

¹⁸*Kari, S. & kumppanit (2006).*

Selvityksessä ovat erityisenä huomion kohteena muutokset verotuen kohdentumisessa ja siinä tapahtuneissa muutoksissa. Kohdentumista tarkastellaan arvioimalla vakuutusmaksujen jakautumista erilaisten väestörakenteellisten muuttujien suhteen. Aineistolähteenä käytetään tilastokeskuksen tulonjakotilaston palvelutietokantaa. Tutkimuksessa esitetään myös katsaus ulkomaiseen säästämislle suunnattujen verotukien käyttäytymisvaikutuksia koskevaan tutkimukseen. Lisäksi pohditaan vaikuttavuusarvioinnin mahdollisuuksia suomalaisella aineistolla. Selvityksessä tarkastellaan eläkesäästämisen verotusta; säännöksiä, veroedun mittaamista ja eläkesäästöjen verokohtelua verotukikäsitteistön näkökulmasta. Selvityksessä esitetään tulonjakoaineistoon perustuva katsaus eläkesäästöjen kehitykseen ja kohdentumiseen. Tarkastelu koskee vuonna 2005 voimaantullutta uudistusta edeltäviä vuosia. Tuoreimman uudistuksen vaikutukset eivät näin ollen tule vielä esiin.

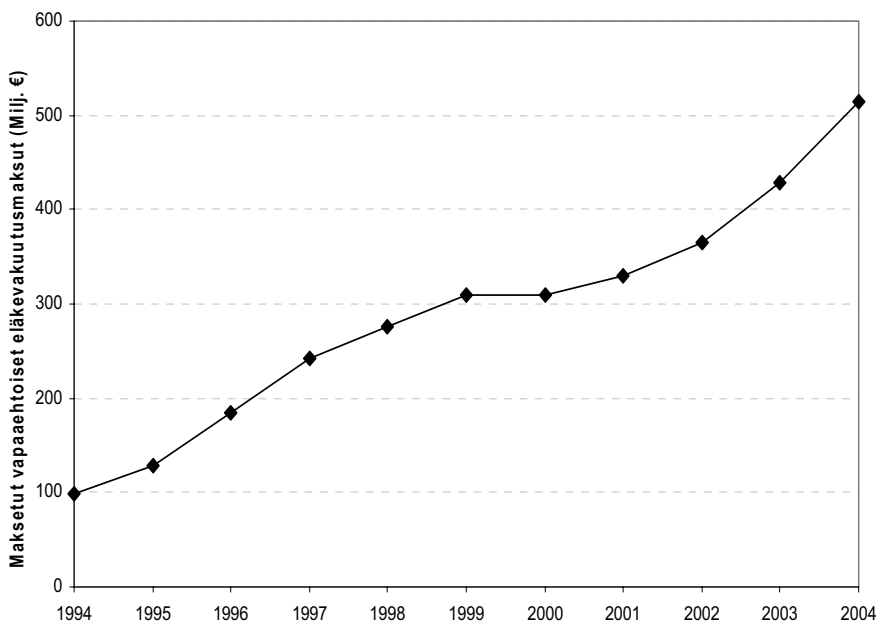
Yllä mainittu tarkastelun näkökulma valittiin, koska eläkesäästämisen poikkeavaa verokohtelua on perusteltu muun muassa sillä, että se tarjoaa mahdollisuuden täydentää lakisääteisen eläketurvan aukkoja. Tältä osin on viitattu erityisinä kohderyhminä yrittäjiin, kotiaiteihin sekä yleisesti tilanteisiin, joissa henkilön työura jää syystä tai toisesta lyhyeksi ja työeläketurva matalaksi. Rinnastus sosiaaliturvaan ja pakolliseen eläketurvaan tehtiin jo vuonna 1986, kun vapaaehtoisille eläkevakuutusäästöille myönnettiin vähennys-oikeus verotuksessa. Perustelua on arvosteltu muun muassa siksi, että vapaaehtoinen eläkesäästäminen voidaan pikemminkin rinnastaa muuhun finanssisäästämiseen. Verotuksen neutraalisuustavoite vaatisi yhtenäisten verotusperusteiden soveltamista kaikkiin säästämismuotoihin. Kritiikki sai Suomessa uutta pohjaa 1990-luvun alun verouudistuksissa, joissa poistettiin erityisiä veroetuksia ja luotiin varsin laajapohjainen yhtenäiseen matalaan verokantaan perustuva pääomatulojen verotus. Lisäksi pääosaa vakuutusäästäjistä on pidetty hyvätuloisina palkansaajina eikä edellä mainittuihin eriyisryhmiin kuuluvina eläketurvan täydentäjinä.

Verotuen vaikuttavuuden tarkastelua hankaloittaa kotitalouksien kulutus- ja säästämiskäyttäytymistä koskevien monipuolisten panneliaineistojen puuttuminen. Tästä syystä kysymystä on lähestytty luomalla katsaus verotuksen säästämisaikutuksia koskevaan uudempaan taloustieteelliseen tutkimukseen. Tämän lisäksi on selvi-

tetty mahdollisuuksia verotukien vaikuttavuusarvion laatimiseen suomalaisella aineistolla.¹⁹

Yhteenveto aineistotarkastelun keskeisistä tuloksista ja johtopäätöksiä

Vapaaehtoisen eläkevakuutuksen suosio on kasvanut voimakkaasti viimeisen vuosikymmenen aikana. Maksujen määrä on viisinkertaistunut vuoden 1994 jälkeen.

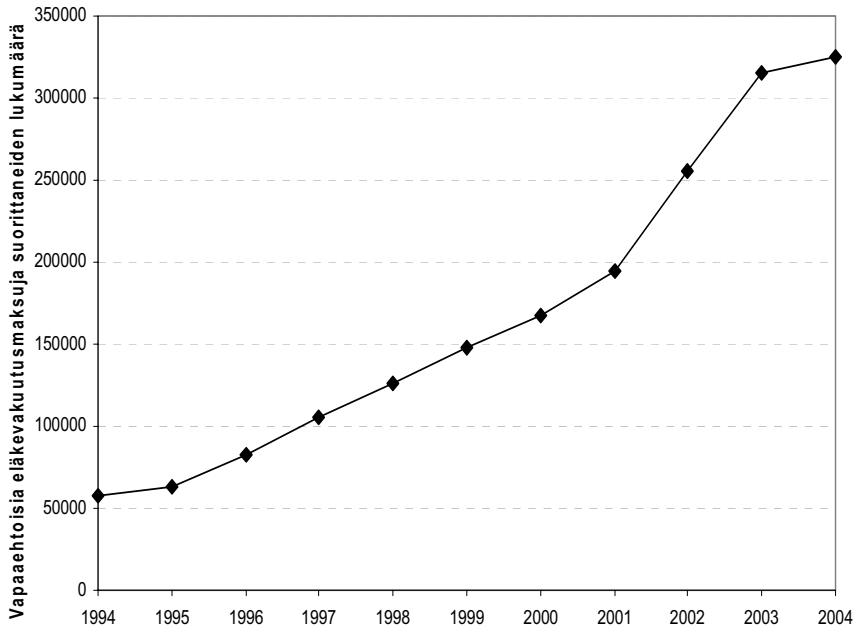


KUVIO 2. Vapaaehtoisen eläkesäästämisen määrä Suomessa vuosina 1994–2004, maksut (miljoonaa euroa).

Kuviosta 2 nähdään vuosittaisen säästämisen määrän kehitys. Kehitys on merkinnyt säästövarallisuuden voimakasta kumuloitumista. Vapaaehtoinen eläkevakuutussäästäminen on ollut ainut suosiotaan kasvattanut kotitalouksien säästämismuoto.

¹⁹ Kari, S. & kumppanit (2006).

Maksujen nousua suurempaa on ollut maksajien määrän kasvu. Kuviosta 3 nähdään, että vuodesta 1994 maksajien määrä on kuu-sinkertaistunut.

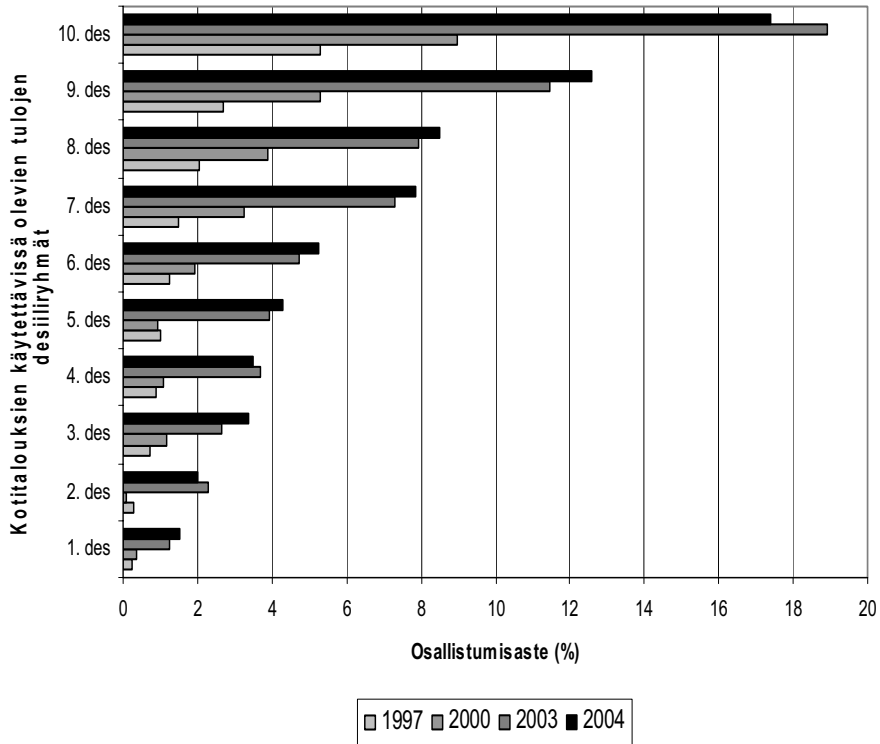


KUVIO 3. Vapaaehtoisia eläkevakuutusmaksuja suorittaneiden lukumäärä, 1994–2004.

Maksajien määrän kasvu on merkinnyt myös osallistumisasteen nousua. Osallistumisasteella tarkoitetaan vapaaehtoisen eläkevakuutuksen ottaneiden osuutta tarkasteltavana olevasta ryhmästä. Samansuuntainen kuva saadaan myös tarkastelemalla kehitystä tulodesiileittäin²⁰. Kuviosta 4 nähdään, että osallistumisaste on kasvanut kaikilla tulotasolla. Verotuet eivät enää yhtä selvästi kohdennu keski-ikäisille hyvätuloisille henkilöille, vaan painopiste on erityi-

²⁰ Tulodesiilitarkastelussa kansalaiset on laitettu tulojen mukaiseen suuruusjärjestykseen ja jaettu sitten kymmeneen yhtä suureen osaan. Ensimmäiseen desiiliin kuuluu vähiten ansaitseva kymmenen prosenttia kansalaisista. Kymmenenteen desiiliin taas kuuluu suurituloisin kymmenes.

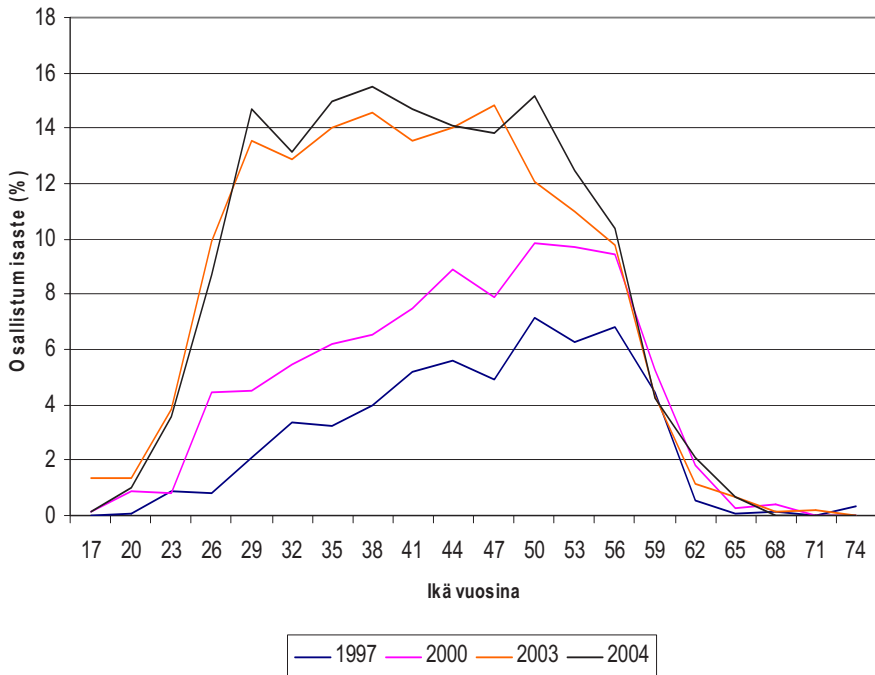
sesti viime vuosina muuttunut suurituloisista keski- ja pienituloisten suuntaan. Vapaaehtoinen eläkesäästäminen on yleistynyt ja se on myös tasa-arvoistunut. Keski- ja pienituloiset ovat yhä merkittävämpi eläkesäästäjäryhmä, joka on enenevässä määrin hyötynyt verotuesta.



KUVIO 4. Vapaaehtoista eläkevakuutusmaksua maksavien kotitalouksien suhteellinen osuus tuloryhmittäin vuosina 1997, 2000, 2003 ja 2004.

Eläkesäästäjien ikäjakauma on muuttunut huomattavasti vuosittuhannen vaihteessa. Vielä 1990-luvun lopulla säästämisaktiivisuus kasvoi iän myötä. Kuviosta 5 nähdään, miten 2000-luvun alkupuolelta lähtien noin 30-vuotiaat ovat olleet yhtä aktiivisia eläkesäästäjiä kuin parikymmentä vuotta vanhemmatkin henkilöt. Verotuki kohdentuu siis iän suhteen melko tasaisesti työikäiseen väestöön. Myös aiemmassa tutkimuksessa on todettu, että nuorten ja pienitu-

loisten kotitalouksien osuus kaikista eläkevakuutuksien ottajista on selvästi kasvanut²¹.



KUVIO 5. Vapaaehtoista eläkevakuutusmaksua maksavien osallistumisaste ikäluokittain vuosina 1997, 2000, 2003 ja 2004.

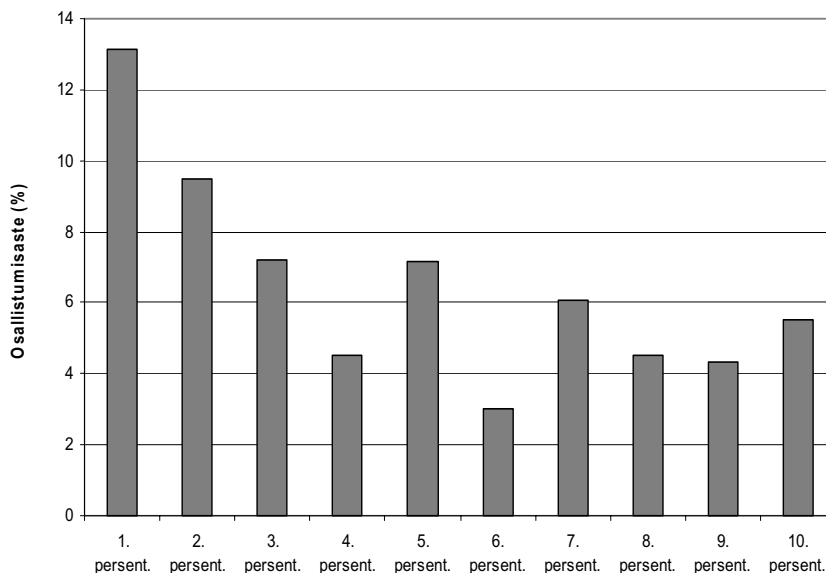
Muita näkyviä muutoksia vapaaehtoiisiin eläkevakuutuksiin liittyvän verotuen maksajarakenteessa on ensinnäkin naisten eläkesäästämisen lisääntyminen. Viime vuosina vapaaehtoisten eläkevakuutusten verotuki on kohdentunut sukupuolten välillä tasapuolisemmin kuin aikaisemmin. Toiseksi lapsettomat parit ja yksin elävät ovat lisänneet eläkesäästämistä voimakkaammin kuin lapsiperheet ja hyötöneet siten verotuesta yhä selvemmin. Ilmiötä selittää toisaalta se, että lapsiperheillä on vähemmän käytettävissä olevia tuloja henkeä kohden sekä se, että eläkevakuutus ja lapset ovat toisiaan korvaavia vanhuuden turvan muotoja.

²¹ Määttänen, N. & kumppanit (2004).

Vapaaehtoisen eläkesäästämisen yleistymiseen on kytkeytynyt keskimääräisten maksujen aleneminen. Tähän liittyy pienempituloisten eläkesäästäjien lukumäärän kasvu sekä muutos eläkesäästäjien ikäjakaumassa. Eniten vapaaehtoista eläkesäästämistään lisännyt ikäryhmä eli nuoret ovat myös keskimäärin pienituloisempia ja heidän maksukykynsä on alhaisempi kuin vanhemmilla ikäryhmillä. Kun eläkesäästäminen aloitetaan nuorempana, saadaan pienemmillä maksuilla kerrytettyä samansuuruinen eläke kuin suuremmilla maksuilla vanhempana aloitettaessa.

Tarkemman säästämiskäyttäytymiskuvan saamiseksi tarkasteltiin selvityksessä vielä erikseen alinta ja ylintä tulonsaajadesiiliä. Tarkastelussa kyseiset desiilit jaettiin vielä kymmeneen osaan eli persentiileihin, jolloin tarkastelussa olivat yksittäiset kymmenen ylintä ja alinta tulonsaajaprocenttia.

Kuviossa 6 tarkastellaan alinta tulonsaajadesiiliä. Siitä havaitaan että alimmissa tuloryhmissä on maksukykyyn nähden ennakkooletuksista poikkeavan suurta vapaaehtoista eläkesäästämistä. Kaikkein alhaisimmalla tulonsaajaprocentilla on vakuutusmaksujen keskimääräinen taso ja osallistumisaste suhteellisesti varsin korkeita.

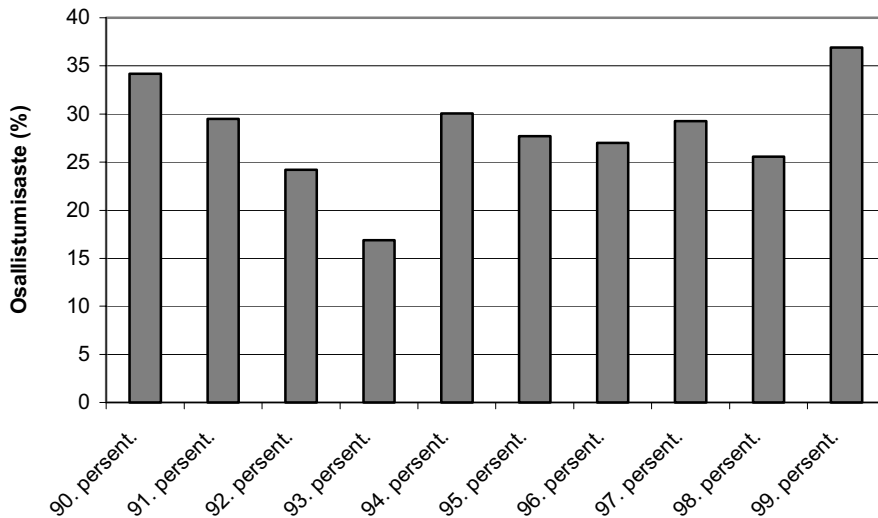


KUVIO 6. Vapaaehtoista eläkevakuutusmaksua maksavien osallistumisaste alimmissa persentiileissä vuonna 2004

Kyseessä voi osin olla niin sanotusta kotiäiti-ilmiöstä, jossa työssäkäyvän puolison varoilla hankitaan myös kotona olevalle eläketurvaa vanhuuden varalle. Lisäksi voidaan kysyä, ilmentääkö aivan alimman tuloluokan (eli käytännössä tulottomien) korkea osallistumisaste harmaaseen talouteen osallistuvien henkilöiden pyrkimystä turvata eläkeajan tulojaan. Motiivina ei ainakaan voi olla maksuhetkellä saatava verotuki, koska heillä ei ole käytännössä mahdollisuutta vähentää maksuja verotuksessaan.

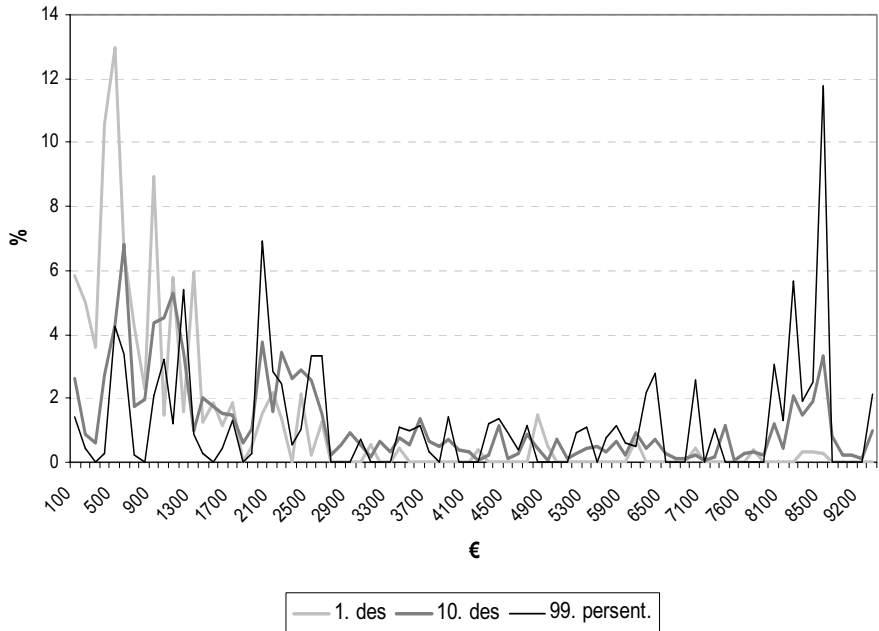
Erityisesti pienituloisten eläkesäästäjien joukossa painottuu yrittäjien ja maatalousyrittäjien rooli. Voidaan argumentoida, että tässä ryhmässä lakisääteisen eläketurvan suhteellisen matala taso on lisännyt tarvetta vapaaehtoiseen eläkesäästämiseen. Yrittäjien lakisääteinen eläketurva (YEL) tuli voimaan noin 10 vuotta myöhemmin kuin palkansaajien eläkejärjestelmä. YEL perustuu yrittäjän laskennalliseen työtuloon, joka on perinteisesti määritelty melko matalaksi. Tähän ovat vaikuttaneet sekä asenteet että tavoite pitää yritystoiminnan kokonaiskustannukset alhaalla. Viime vuosien merkittävät uudistukset YEL:ssä ovat liittyneet joustavuuden lisäämiseen sekä yrittäjän mahdollisuuksiin määritellä itse eläketurvansa kartuttaminen. Yrittäjät voivat nykyään parantaa eläketurvaansa maksamalla lisää YEL-maksuja ilman, että maksun perusteena olevaa työtuloa nostetaan pysyvästi. Periaatteessa yrittäjillä on siis mahdollisuus lisätä eläkesäästämistä myös pakollisen eläkesäästämisenjärjestelmän kautta.

Kuviossa 7 tarkastellaan ylintä tulonsaajadesiiliä. Siitä havaitaan, että koko ryhmässä osallistumisaste on huomattavan korkea. Osallistumisaste on yli kaksinkertainen verrattuna keskimääräiseen.



KUVIO 7. Vapaaehtoista eläkevakuutusmaksua maksavien osallistumisaste ylimmissä persenttiileissä vuonna 2004

Kuviossa 8 tarkastellaan tulonsaajien ääripäiden vuosittaisia vapaaehtoisia eläkevakuutusmaksuja. Kuvioista havaitaan, että enimmäkseen verotuksessa hyödynnettävä maksuraja ohjaa voimakkaasti maksukäyttäytymistä.



KUVIO 8. Ylimmän ja alimman ansiotulojen mukaisten desiiliryhmien sekä ylimmän ansiotulojen mukaisen persentiilin maksamien vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen jakaumat vuonna 2004

Ylimpään tulopersentiiliin kuuluvien tulot ovat niin korkeat, että vapaaehtoiset eläkevakuutusmaksut ovat heille marginaalista säästämistä ja tältä osin heitä eivät tulorajoitteet sido. Käytännössä heidän eläkeajan kulutustasonsa on turvattu jo muulla säästämisellä. He käyttävät kuitenkin vapaaehtoista eläkevakuutusta mutta vain veroedun enimmäismäärän verran. Ylimmän persentiilin toimintaa ohjaakin eläketurvan hankkimista merkittävämmiin verosuunnittelu.

3.2.3 Johtopäätökset

Vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen verovähennysoikeudesta aiheutuvan verotuen tilivelvollisuuden toteutumisen arvioinnin kannalta oleellinen puute on se, että järjestelmälle ei ole asetettu tavoitteita suhteessa järjestelmän oleellisiin vaikutuksiin eli eläketurvan parantamiseen tai yleisen säästämisen lisäämiseen. Taustalla oleva

tavoitteisto joudutaan päättelemään järjestelmän vaikutusten perusteella.

Eläkesäästämisen poikkeavaa verokohtelua on perusteltu Suomessa muun muassa sillä, että se tarjoaa mahdollisuuden täydentää lakisääteisen eläketurvan aukkoja. Tältä osin on viitattu erityisinä kohderyhminä yrittäjiin, kotiäiteihin sekä yleisesti tilanteisiin, joissa henkilön työura jää syystä tai toisesta lyhyeksi ja työeläketurva matalaksi. Lakisääteiset maksut ovat käytännössä vähennyskelpoisia. Voi olla perusteltua tarjota sama kohtelu myös täydentävälle vapaaehtoiselle eläkesäästämislle. Eläkejärjestelmän alueella keskeisenä toimintaympäristön muutoksena on viime vuosina työeläkejärjestelmään tehdyt korjaukset, jotka heikentävät eläkkeiden korvaustasoa erityisesti eläkevaiheen loppupäässä. Eläkkeiden tason riittävyydestä ja julkisten palvelujen tasosta tulevaisuudessa voi perustellusti esiintyä epävarmuutta. Vapaaehtoiselle säästämislle vanhuusiän taloudellisiin tarpeisiin on siten uudenlaista tilausta. Tätä taustaa vasten voidaan arvioida, että ympäristömuutokset, verotuksessa tapahtuneet uudistukset ja eläkesäästäjien ryhmän demografiset muutokset ovat parantaneet järjestelmän tarkoituksenmukaisuutta.

Toisaalta eläkevakuutusmaksujen verovähennysoikeutta on myös perusteltu pitkäaikaisen säästämisen lisäämisellä. Tätä perustelua on arvosteltu sen vuoksi, että vapaaehtoinen eläkesäästäminen tulisi rinnastaa muuhun finanssisäästämiseen. Verotuksen neutraalisuustavoite vaatisi tällöin yhtenäisten verotusperusteiden soveltamista kaikkiin säästämismuotoihin.

Vapaaehtoinen eläkesäästäminen on lisääntynyt viime vuosina huomattavasti. Selvityksen perusteella ei voida tulkita selvästi, luoko verotuettu vapaaehtoinen eläkevakuutus uutta säästämistä vai siirtykö säästämistä vain muista kohteista. Jos säästämisen lisäyksellä pyritään korvaamaan arvioituja työeläkejärjestelmän tarjoaman turvan heikennyksiä, järjestelmä toimii oletetulla tavalla epävarmuuden vähentämisessä.

Vapaaehtoiseen eläkesäästämiseen liittyy verosuunnittelun piirteitä. Selvityksestä on nähtävissä selvästi, että vapaaehtoinen eläkevakuutus ei ole tuottomielessä kannattava säästämiskohde ilman verotukea. Tästä kertoo selkeästi se, että kaikkein suurituloisimmaakaan tulosaajat eivät säästä eläkevakuutukseen enempää kuin verohyötynsä verran. Maksujen muuttuneen kohdentumisen ja vero-

säännösten muuttumisen myötä suurituloisten verohyöty on vähentynyt.

Erityisen hyödyllistä olisi selvittää vapaaehtoisen eläkevakuutuksen verotuen perusteita. Jos tavoitteena on säästämisen lisääminen, onko vapaaehtoisten eläkevakuutusten tukeminen oikea keino ja ovatko verotuen ehdot tavoitteenmukaiset. Vapaaehtoisten eläkkeiden käyttö säästökohteena on kannattavaa ainoastaan verotuen vuoksi. Toisaalta eläkevakuutuksilla ei välttämättä aina ole sitä eläkeluonnetta, joka niillä oletetaan olevan. Käytännössä säästöt on mahdollista nostaa jopa vain neljässä erässä kahden vuoden aikana. Käytännössä yhtenä vaihtoehtona voisi harkita kaiken säästämisen yhtäläistä kohtelua. Jos taas halutaan tukea kansalaisten varautumisesta tulevaisuuden riskeihin ja oman vastuunoton lisäämistä, vapaaehtoisten eläkevakuutusten eläke- ja vakuutusluonnetta tulisi kehittää. Tällöin säästöjen nostaminen tapahtuisi käytännössä kuukausittaisen eläkkeen muodossa. Tämä vastaisi paremmin vanhuuden riskeihin varautumista.

3.3 VEROTUKIEN VALMISTELUN KEHITYS

Tilivelvollisuuden kannalta verotuet joutuvat nykykäytännössä tarkastelun kohteeksi lähinnä lainvalmisteluvaiheessa. Silloin asetetaan tuille tavoitteet, arvioidaan niiden vaikutukset ja mahdollisesti suunnitellaan vaikutusten tulevaa arviointia. Tässä luvussa tarkastellaan verotukien valmistelun kehitystä.

3.3.1 Verotukivalmistelun arviointikehikko

Verotukien säädösvalmistelua on arvioitu tarkastusta varten laaditun arviointikehikon avulla. Säädösvalmistelun ohjeet ovat kehittyneet ajan kuluessa ja tulleet vaativammiksi. Tässä arvioinnissa käytettävä viitekehikko on pitkälti nykyhetken ideaalin mukainen. Osa tarkastelluista lakiesityksistä on laadittu huomattavasti lievempien vaatimusten voimassa ollessa. Tarkastelulla halutaankin saada kuva verotukilainsäädännön kehityksestä eikä arvioida yksittäisten esitysten vaatimustenmukaisuutta. Verotukilait ovat usein osa suurempaa kokonaisuutta tai poliittista kokonaisratkaisua, mutta nyt käytettävä kehikko keskittyy valtiontalouden näkökulmaan.

Arvioinnin kohteena ovat olleet hallituksen esitykset, jotka sisältäneet verotukilakiehdotuksia tai niiden muutoksia. Tarkastelu käsittelee verotukilait, jotka on säädetty valtionvarainministeriön laatiman perusselvityksen jälkeen, käytännössä säädökset alkuen vuodesta 1989. Jotkin verotuet ovat perustaltaan kuitenkin tätä vanhempia, mutta ne ovat tulleet tarkasteltaviksi, koska niitä on muutettu tarkasteluajan kuluessa.

Kehikkotarkasteluun on lopullisesti valittu verotuet, jotka täyttävät olennaisuusperiaatteen mukaiset määrälliset kriteerit. Näinä kriteereinä on käytetty valtiovarainministeriön asettaman lainsäädännön julkistaloudellisten vaikutusten hallintaa kehittävän hankkeen²² käyttämiä määritelmiä. Sen mukaan taloudellisilta vaikutuksiltaan *erittäin laajoja tai merkittäviä* ovat säädökset, joissa *säädöksen vuosittaiset tuotto- tai kustannusvaikutukset valtion talouteen ylittävät yhden tuhannesosan bruttokansantuotteesta*. Vuoden 2005 luku-
jen perusteella tämä tarkoittaisi noin 160 miljoonan euron tai sitä suurempia vaikutuksia. Taloudellisilta vaikutuksiltaan *laajoiksi tai merkittäviksi* luetaan säädökset, jos niiden *vuosittaiset tuotto- tai kustannusvaikutukset ovat enemmän kuin 10 miljoonaa euroa* tai jos *säädöshanke merkitsee vähintään 10 prosentin tuottojen tai kustannusten muutosta* lähtökohtatilanteeseen nähden.

3.3.2 Arviointikysymykset ja tulokset

Säädösvalmistelun kehittymistä tarkastelevalla arviointikehikolla on selvitetty verotukilakiesityksistä sitä, kuinka

- politiikkatavoitteita on esitetty
- politiikkakeinon valintaa on perusteltu määrällisillä ja laadullisilla hyödyillä
- esitetystä ratkaisusta syntyviä kustannuksia on yksilöity ja arvioitu
- kustannuksia ja hyötyjä on vertailtu keskenään
- verotukia on verrattu mahdollisiin muihin politiikkakeinoihin
- verotukilait ja muut lait ovat yhteydessä toisiinsa
- mahdollisia kuhunkin verotukseen liittyviä riskejä on käsitelty valmistelussa
- kansainväliset velvoitteet on esitetty valmistelun yhteydessä.

²² Valtiovarainministeriö, (2006).

Kertomuksen liitteessä 1 on esitetty tarkastelun yksityiskohtaisemmat kysymykset ja tulokset taulukkomuodossa.

3.3.3 Johtopäätökset verotukilainsäädännön kehityksestä

Suoritetun arvioinnin mukaan verotukilakien valmistelu ja esitykset ovat parantuneet selkeästi viimeisen viidentoista vuoden aikana. Kehitys on samansuuntainen muun lainvalmistelun kehityksen kanssa. Yhtenä tekijänä on yleinen lainvalmistelun ohjeiston kehittyminen yksityiskohtaisemmaksi kyseisenä ajanjaksona. Positiivista kehitystä on tapahtunut erityisesti verotukien tavoitteiden määrittelyssä ja niiden kirjaamisessa. Myös jonkinlaisia määräravioita on alettu esittää verotuille ja tukien vaikuttavuutta on ennalta arvioitu. Määräarvioissa on kuitenkin monenlaisia puutteita. Yleisin puute on, että määräraviossa ei ole huomioitu lainkaan tuella aikaansaattavia käyttäytymismuutoksia. Lisäksi arvioissa on usein huomioitu ainoastaan verotuen muutos aiemmin vallinneeseen tilanteeseen nähden. Verotuen kokonaismäärää ei siis todellisuudessa ole arvioitu suhteessa kokonaan verotuettomaan tilanteeseen.

Positiivisesta kehityksestä huolimatta lakiesitykset ovat olleet kuitenkin tasoltaan hyvin vaihtelevia. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta esitykset eivät myöskään täytä lainvalmistelun ohjeiston vaatimuksia. Tilivelvollisuuden kannalta ongelmallisinta on se, että esityksiin ei ole sisällynyt suunnitelmia verotukien vaikutusten jälkikäteisestä arvioinnista. Toisin kuin määrärahojen kohdalla verotukien osalta asetettujen tavoitteiden saavuttamista ei systemaattisesti seurata talousarvioprosessin yhteydessä. Tämän vuoksi muu suunnitelmallinen seuranta olisi verotukien osalta ensiarvoisen tärkeää. Lisäksi määräraviot, tuen tavoitteiden asettaminen tai mahdollisten vaikutusten ennakointi saattavat puuttua kokonaan joidenkin pienemmiksi arvioitujen verotukien esityksistä.

Täysin uudet ja merkitykseltään melko pienet verotuet on valmisteltu perusteellisesti. Jokseenkin hyvin on valmisteltu esimerkiksi laki maataloudessa käytettyjen eräiden energiaverojen palautuksesta.²³ Esimerkkinä hyvästä verotukilainvalmistelusta voidaan

²³ *Laki maataloudessa käytettyjen eräiden energiatuotteiden valmisteveron palautuksesta 603/2006.*

mainita kotitalousvähennyslaki muutoksineen²⁴. Lainvalmistelun lähtötilanteessa jo asetettiin konkreettisia tavoitteita ja ennustettiin mahdollisia vaikutuksia. Vaikutuksia on myös arvioitu tavanomaisesti perusteellisemmin. Lainvalmistelun yhteydessä myös pohdittiin poikkeuksellisella tavalla erilaisia keinovaltoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi. Eri keinojen toimivuutta jopa kokeiltiin käytännössä ja huonommin toimivasta mallista luovuttiin. Lisäksi yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden ja toiminnallisten tulostavoitteiden saavuttamista seurataan jatkuvasti. Valittua keinovaltoehto on myös kehitetty yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja taloudellisten vaikutusten analyysin perusteella. Merkittävin ongelma kotitalousvähennyksessä on, että sitä arvioidaan erillisenä, eikä sitä ole kytetty varsinaisesti talousarvion mihinkään pääluokkaan.

3.4 HAVAINTOJA YKSITTÄISISTÄ VEROTUISTA

Tähän lukuun on koottu tarkastuksessa ilmitulleita yksittäisiä verotukia, jotka ovat jollakin tapaa merkittäviä tai ongelmallisia tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta. Tapauksiin liittyy myös yleisempää merkitystä tukien tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta.

3.4.1 Maatalouden energiaverojen palautus

Maatalouden energiaverojen palautus on esimerkki siitä, miten verotuki on käytännön syistä valittu tukimuodoksi tilanteessa, jossa myös talousarviomääräraha olisi tullut kyseeseen. Maatalouden energiaverohuojennus on osa valtioneuvoston vuonna 2005 tekemää kehyspäätöstä vuosille 2006 - 2009. Tuolloin sovittiin maataloudelle annettavasta 21,5 miljoonan euron vuosittaisesta lisätuesta. Tuki kohdistuu ammattimaisille maatalouden harjoittajille ja yksittäisen tuen suuruus riippuu käytetystä sähköenergian ja polttoaineiden määrästä. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 88 artiklan 3 kohta määrää, että komissiolle on tehtävä ilmoitus toimenpiteistä,

²⁴ *Kotitalousvähennyslaki 728/1997, hallituksen esitykset HE 85/1997, HE 72/1999, HE 140/2000, HE 146/2004, HE 256/2002, HE 117/2005.*

joita voidaan pitää valtiontukena. Verosta vapauttamista²⁵ voidaan pitää tällaisena. Tarkastusta tehtäessä komissio ei ollut vielä antanut lupaa toteuttaa kaavailtua energiaveron palautusta.

Verotuki on valittu tukimuodoksi sen vuoksi, että Etelä-Suomessa EU- ja kansalliset tuet ovat jo täysimääräisesti käytössä, eikä suoria tukia ole enää mahdollista korottaa. Ilman tätä rajoitetta tuki voisi olla myös määrärahan muodossa. Tukea maksetaan myös vuoden 2005 osalta. Tältä osin palautus on käytännössäkin määrärahan muodossa. Vuoden 2006 ensimmäisessä lisätalousarviossa valtiovarainministeriön pääluokassa momentti 28.99.43 on kuitenkin nimetty energiaverotueksi, koska muodollisesti kyse energia- tuotteiden valmisteveron palautuksesta.

Vuoden 2005 tuen osalta tuki on otettu talousarviossa valtiovarainministeriön pääluokkaan, vaikka kyse on selkeästi maatalouden tuesta. Tuen läpinäkyvyyden vuoksi olisi se tullut sisällyttää maa- ja metsätalousministeriön pääluokkaan. Tulevina vuosina verotukena annettava tuki ei täytä talousarvion laadinnan normaalia bruttoperiatetta, jonka mukaan kaikki menot tulee huomioida talousarviossa. Lisäksi normaalitapauksessa yksittäistä tuloa ei tulisi sitoa tiettyyn menoon. Verohuojennus on päätetty lailla toistaiseksi voimassa olevaksi. Tämä jättää avoimeksi tuen ajallisen keston. Kehyspäätös, johon tuki on hallituksen esityksessä sidottu, on kuitenkin tehty vuosille 2006 - 2009. Laissa on myös vuosittainen tuki määritelty kiinteäksi, kuitenkin niin että hallintokustannukset on ensin vähennetty lopullisesta maatilatalouden harjoittajille menevästä tuesta. Epäselväksi jää, aleneeko tuki hallintokustannusten mahdollisesti noustessa.

Maatalouden energiaveron palautus on myös sikäli poikkeuksellinen, että tuen hallinnointi on monimutkaista. Tukea haetaan verohallinnosta. Tukijärjestelmän perustamis- ja käyttökustannukset ovat ensimmäisenä vuonna noin 1,5 miljoonaa euroa ja myöhemmin arviolta 650 000 euroa vuodessa. Yleensä yhtenä verotuen perusteena käytetään hallinnollista yksinkertaisuutta verrattuna suoran tuen kustannuksiin.

²⁵ Myös energiaverodirektiivissä mainitaan verovapaudet, veronalennukset, verojen eriyttäminen ja veronpalautukset mahdollisina valtiontukina. Neuvoston direktiivi 2003/96/EY.

Yleisenä maatalouspoliittisena tavoitteena on, että uudella tuella ei vaikutettaisi maatalouden eri tuotantosuuntien tukisuhteisiin. Hallituksen esityksessä tehtyjen laskelmien perusteella uusi verotuki hyödyttää kuitenkin viljantuottajia selkeästi eniten²⁶. Sen sijaan maidontuottajia tuki hyödyttää suhteellisesti vähiten. Tuen sitominen energian käyttöön ei ole myöskään vallitsevan ympäristöpolitiikan mukaista.

3.4.2 Ulkomaan alusliikenteen tuki

Ulkomaan alusliikennettä tuetaan kaikkialla runsaasti. Verokilpailu on johtanut siihen, että useissa maissa kansainvälisessä liikenteessä olevalta alusliikenteeltä ei peritä juurikaan veroja. Verokilpailun kiristyminen on näkynyt Suomessakin uusien tukimuotojen esiin tulemisena ja jatkuvina muutoksina politiikkakeinoissa. Suomessakin tullaan todennäköisesti siirtymään niin sanottuun tonnistoveroon, jossa varustamot eivät maksa veroa tuloksestaan, vaan vero määräytyy alusten vetoisuuden perusteella. Tukipolitiikan jatkuvien muutosten vuoksi tässä yhteydessä ei paneuduta aiheeseen tarkemmin.

Syksyllä 2006 verotukien kannalta merkittävin alusliikenteen tukiin liittyvä kysymys oli rahti- ja matkustaja-alusliikenteen tukien ero. Rahtialukset saavat suoraa tukea. Sen sijaan matkustaja-alusten tukea nimitetään verotueksi. Käytännössä varustamot saavat itselleen työntekijöiden verot. Haastattelussa saadun tiedon mukaan verotuki on valittu ainoastaan talousarvion kehyspäättökseen rajoitteen vuoksi. Nimittämällä tukea verotueksi on muodollisesti voitu olla lisäämättä valtion menoja kyseisellä summalla.

3.4.3 Matalapalkka-alojen tuki

Yleisesti verotukia pidetään hallinnollisesti yksinkertaisempina ja halvempina kuin suoraa tukia. Matalapalkka-alojen tuessa²⁷ ei todennäköisesti näin ole kuitenkaan käynyt. Tuki on uusi, vuonna 2006 käyttöön otettu. Tuen tavoitteena on lisätä matalapalkkaiseen työhön kohdistuvaa kysyntää ja edistää ikääntyneiden henkilöi-

²⁶ HE 56/2006

²⁷ Laki väliaikaisesta työnantajan matalapalkkatuesta 1078/2005.

den työllistymistä matalamman tuottavuuden aloilla. Tuki on toteutettu niin, että työnantaja saa jättää maksamatta tukeen oikeuttavien työntekijöiden ennakonpidätyksiä tai perimiään lähdeveroja tuen määrän verran. Valtio korvaa (talousarviomääräraha 28.99.41, 100 miljoonaa euroa vuodelle 2006) muiden veronsaajien veromenetyksen.

Tuen käytöstä ja vaikutuksista ei ole olemassa vielä konkreettista aineistoa. Näyttää kuitenkin siltä, että tuen suosio alittaa ennakoarviot selkeästi. Syynä tähän näyttäisi olevan tuen hakemisen monimutkaisuus ja siitä hakijayrityksille aiheutuvat kustannukset. Haastatteluissa saatujen tietojen perusteella erityisesti pienet yritykset ovat jättäneet tuen hakematta, vaikka ne olisivatkin siihen oikeutettuja. Myös elinkeinoelämän ennakoarvioissa tuen hakemista pidettiin liian monimutkaisena työnantajille.²⁸ Samaa ennakoitiin hallituksen esityksessä, jossa todettiin, että jos työnantaja kokee tukeen liittyvät velvoitteet suuremmiksi kuin siitä saatavan hyödyn, työnantaja voi jättää tuen käyttämättä. Se, että suuri osa tukeen oikeutetuista ei kustannusten vuoksi hae tukea, on osoitus tuen vähäisestä merkityksestä myös tukea hakeneille.

Kyseisessä verotuessa hallintokustannukset on siis siirretty yrityksille. Siirrettyjen kustannusten määrää ei ole kuitenkaan arvioitu hallituksen esityksessä, vaikka ne lienevät tässä tapauksessa hallinnolle aiheutuvia kustannuksia merkittävämmät. Siirretyt kustannukset olisivat olleet oleellinen tieto arvioitaessa tuen käytettävyyttä ja ennakoitua vaikuttavuutta. Suomessa on kaiken kaikkiaan vähän tutkittu hallinnon muille siirtämiä kustannuksia ja tästä aiheutuvien ongelmien merkitystä.

3.4.4 Metsäverotus

Metsäverotukseen liittyy useita verotukia. VATT:n verotukiselvityksessä mainitaan yhteensä viisi eri tukea, yhteismäärältään noin 90 miljoonaa euroa. Verotukia ovat muun muassa metsätulon arvotukseen liittyvä verotuki ja hankintatyön osittainen verovapaus.

Metsäverotuksen osalta VATT:n verotukilaskelma ei kuitenkaan anna oikeaa kuvaa tuen määrästä. Metsäntutkimuslaitoksen²⁹ mu-

²⁸ *Pasanen, V. (2006).*

²⁹ *Aarnio J. (toim.) 2004.*

kaan VATT ei ole laskelmassa huomionnut verojärjestelmän muutosta pinta-alaverosta myyntivoiton verotukseen. Muutoksen vuoksi vuosina 1993-2005 oli käytössä sekä pinta-alaverotus että myyntivoittoverotus. Vuoden 2006 alusta on ollut voimassa ainoastaan myyntivoittoverotus. VATT on selvityksessään olettanut kaikkien metsänomistajien olleen pinta-alaverotuksessa. Lisäksi VATT:n selvityksessä oletetaan hankintahakkuiden tapahtuvan 100-prosenttisesti omana työnä vaikka tosiasiallisesti niistä teetetään puolet ulkopuolisilla. VATT katsoo tukien verottomuuden olevan verotuki. Myyntivoittoverotuksen yhteydessä asia ei ole selvä, sillä pääomaverotuksen yhteydessä tukien verovapauden hyöty ei ole 100-prosenttinen, sillä tuki tulee muutenkin verovähennyskelpoiseen toimintaan. VATT on selvityksessään arvioinut verotuen määrän yli 1,5 -kertaiseksi verrattuna METLAN arvioon.

Absoluuttisina lukuina VATT:n arvion ja METLAN arvion ero ei ole kovin suuri verrattuna verotukien kokonaismäärään. Suuruusluokka-arviot vaihtelevat 90-155 miljoonan euron välillä. Ongelmallisempaa on VATT:n arvion perusteiden vanhentuminen ja vuoden 1988 perusselvityksen käyttö ilman päivitystä. Mikäli muissa ja erityisesti merkittävässä verotukiarvioissa on vastaavan kaltaisia virheellisyyksiä, on VATT:n arvioon verotuista suhtauduttava varauksella.

3.4.5 Asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus

Asuntolainojen korkojen verovähennysoikeus koskettaa suurta osaa kansalaisista. Tuella pyritään vähentämään omistusasunnon hankinnassa velkaantuneiden asumiskustannuksia. Vähennys on kahdesta näkökulmasta ongelmallinen.

Ensinnäkin verotuki saa asunnonostajat investoimaan asuntoihin enemmän kuin neutraalissa korkovähennyksettömässä tilanteessa tehtäisiin³⁰. Käytännössä tuki siis nostaa asuntojen hintaa. Kuten monet muutkin tuet, se ei siis kokonaan kohdistu tarkoitetulle tuensaajalle. Merkittävältä osin tuesta hyötyvät asunnonmyyjät tai pienempään ja edullisempaan asuntoon muuttavat.

³⁰ Howard, C. (1997).

Toisaalta tuki on ongelmallinen sen kohdentumisen ja valvonnan kannalta. Suurin osa kotitalouksien lainakannasta on asuntolainaa. Lisäksi muussakin rahoituksessa vakuutena on yleensä oma asunto. Lainojen todellinen kohdistuminen asunnon hankintaan on epävarmaa. Asuntoa hankittaessa tilanne on yleensä vielä selkeä; lainalla hankitaan asunto. Myöhemmin kuitenkin lainan määrää säätelemällä kotitalous voi jossain määrin valita kulutustasonsa. Tällöin lainan kohdistuminen asuntoon muuttuu epäselvemmäksi. Pankkien uudet palvelut muuttavat myös tilannetta. Asuntovelallinen saattaa samanaikaisesti säästää säännöllisesti sijoitusrahastoihin, joiden tuotoilla on tarkoitus maksaa asuntolaina kerralla pois. Verotuen kohdistumisen valvontaan liittyvän ongelman merkitys on noussut viime vuosina huomattavasti. Asuntolainakanta on 2000-luvulla noussut huomattavasti nopeammin kuin asuntojen hinnat. Ainakin osin asia selittyy velkaosuuden kasvulla asuntoa ostettaessa. Asiasta ei ole kuitenkaan olemassa tarkempaa tutkimusta.

3.4.6 VATT:n selvityksestä puuttuvia verotukia

Tarkastuksen yhteydessä tuli esille joitain verotukia, joita ei ole huomioitu VATT:n verotukiselvityksessä. Joistain näistä tuista on olemassa tai on mahdollista tehdä arviot niiden suuruusluokasta.

Ensiasunnon varainsiirtoverottomuudesta aiheutunutta verotukea ei ole huomioitu VATT:n selvityksessä. Ensiasuntojen kauppojen arvosta arvioituna se on vuosittain 30 - 40 miljoonaa euroa.

Terveys- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto ja koulutus on jätetty arvonlisäveron ulkopuolelle, koska ne rahoitetaan pääosin julkisin varoin. Rahoituspalvelut on jätetty arvonlisäverotuksen ulkopuolelle, koska rahoituspalvelujen verottamiseen liittyy veroteknisiä vaikeuksia ja EU:ssa rahoituspalvelut on yleisesti jätetty arvonlisäverotuksen ulkopuolelle. Vakuutuspalvelut ovat arvonlisäverotuksen ulkopuolella. Näistä verovapauksista aiheutuvaa verotukea ei ole huomioitu VATT:n selvityksessä.

Ennen vuotta 2004 liiketoiminta oli arvonlisäverovelvollista, jos sen määrä ylitti 8500 euroa vuodessa. Jos liiketoiminta ylitti alarajan, koko toiminta muuttui arvonlisäverolliseksi. Tämän katsottiin vaikeuttavan pienimuotoisen liiketoiminnan laajentamista. Ongelmien vuoksi vuoden 2004 alusta lähtien arvonlisäverovelvollisuuden alaraja muutettiin liukuvaksi. Vero muuttuu täysimääräiseksi kun vuosittainen liikevaihto ylittää 20 000 euroa. Hallituksen esi-

tyksessä³¹ huojennuksesta arvioidaan aiheutuvan 36 miljoonan euron vuosittainen verotuki. Huojennuksesta aiheutuvaa verotukea ei ole huomioitu VATT:n selvityksessä.

3.4.7 Johtopäätökset

Tarkastuksen perusteella VATT:n verotukiselvityksessä ei ole huomioitu kaikkia käytössä olevia verotukia. Lisäksi selvityksen lukuja kohtaan on esitetty kritiikkiä. Paremman kuvan saamiseksi verotukien nykypäivän tilanteesta, voisi pelkän verotukiselvityksen päivittämisen sijasta olla paikallaan selvityksen tekeminen kokonaan uudestaan. Tätä tukee myös havainto siitä, että viime vuosina on otettu käyttöön useita uusia verotukia. Uusi selvitys antaisi myös nykyistä tarkemman kuvan siitä, missä määrin kehitys on verotukien osalta kääntynyt lukumääräiseen tai määrälliseen kasvuun. Erityisesti tällä on merkitystä veropolitiikan strategisen linjauksen arvioinnin kannalta, sillä tavoitteena on ollut laaja veropohja ja alhainen verokanta.

Tarkastuksessa havaittiin muutamia verotukia, joissa verotuki valikoitui tukikeinoksi lähinnä sen vuoksi, ettei kehystä ylitettäisi. Tämä ei ole asianmukainen peruste tukimuodon valinnalle ja voi johtaa tehostomiin ratkaisuihin. Yksittäisten tukien tarkastelu tukee tarkastuksessa jo aiemmin tehtyjä havaintoja. Valtion tukipolitiikan vaikuttavuuden parantamisen vuoksi verotukia olisi syytä tarkastella talousarvion kehyspäätöksen yhteydessä. Tukimuodon valintaan ei saisi vaikuttaa rahoitustapa ja valinta voitaisiin tehdä tukimuodon vaikuttavuuden perusteella. Samalla myös tukipolitiikan läpinäkyvyys paranisi.

³¹ HE 135/2003

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Verotuki määritellään sellaiseksi poikkeamaksi verojärjestelmän perusrakenteesta, joka vähentää valtion tai muiden veronsaajien verotuloja. Yksittäisestä verotuesta päätetään aina lailla. Verotukien valtiontaloudellinen merkitys on huomattava. Laskennallisesti ne vastaavat noin yhtä neljäsosaa valtion vuotuisista menoista eli ne ovat noin 10 miljardia euroa. Tarkastuksessa on arvioitu verotukia tilivelvollisuuden näkökulmasta: Mitä tietoja verotuista on olemassa yhtäältä päätöksenteon perusteena ja toisaalta mitä toteumatietoja on olemassa verotukien määrästä, kustannuksista ja vaikutuksista ja miten niistä raportoidaan.

Tarkastuksessa on havaittu, että verotukien käsittely valtion taloudenhoidossa ei ole asianmukaisessa suhteessa niiden taloudelliseen merkitykseen. Lisäksi käsittelyn laatu ja määrä on viime vuosina heikentynyt. Aiemmin arvio verotukien määrästä oli talousarvion liitteenä. Sitten se esitettiin Hallituksen kertomuksessa valtiovarain hoidosta ja tilasta. Viimeisimmässä uudistuksessa raportointi siirrettiin Valtion tilinpäätöskertomukseen. Samassa yhteydessä raportoinnin sivumäärä supistui kahdeksasta sivusta yhden sivun tiivistelmäksi. Yksittäisten verotukien määräraviota ei enää raportoida.

Tarkastusvirasto katsoo, että valtioneuvoston olisi otettava verotuet nykyistä selvästi painokkaammin huomioon osana valtion taloudenhoitoa. Verotuet vaikuttavat huomattavasti valtion tuloihin. Lisäksi verotuet merkitsevät valtiontaloudessa myös resurssien käyttöä ja kustannuksia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä tarkoittaa, että verotukia olisi valtiontalouden raportoinnissa käsiteltävä sekä tuloihin vaikuttavina tekijöinä että samaan tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen yhteydessä. Kuten määrärahoille, verotuillekin olisi asetettava tulostavoitteet, joiden saavuttamista seurataan ja joista myös raportoidaan.

Verotuet tulisi ottaa huomioon valtiontalouden kehyksiä koskevan päätöksenteon yhteydessä. Joissain tapauksissa verotukia on käytetty tai ainakin ehdotettu käytettäväksi selkeästi kehysten kiertämistarkoituksessa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan verotuen valinta tukimuodoksi kehyksessä pysymiseksi ei ole asianmu-

kaista. Poliittikkakeinon valinta verotuen ja suoran tuen välillä tulisi tehdä niiden mahdollisen vaikuttavuuseron perusteella.

Viime vuosina verotukien lukumäärä on kasvanut ja pitkään jatkunut määrän aleneminen on taittunut. Tämä kehitys on vastoin 1990-luvulla omaksuttua verotuksen neutraalisuustavoitetta. 1990-luvun alun veropolitiikkaan sisältyi myös tavoite laajasta veropohjasta sekä siihen liittyen alhaisista verokannoista. Verotukien lisääntyminen on myös tämän tavoitteen vastaista. Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota siihen, että verotukien lisääminen vaikuttaa muun verotuksen tasoon korottavasti.

Vuosittain tehtävä verotukiselvitys on heikentynyt informaatioarvoltaan viime vuosina. Selvitys on siirretty talousarviosta tilinpäätöskertomukseen. Tarkastuksessa havaittiin myös selvityksen sisältöön liittyviä epätarkkuuksia ja puutteita. Tarkastusvirasto katsoo, että veropolitiikan ja sen vaikutusten arvioinnin kannalta valtiovarainministeriön tulisi kiinnittää huomiota verotukiin liittyvän tietosisällön parantamiseen. Uuden verotukiselvityksen tekeminen vuoden 1988 selvityksen vuosittaisen päivityksen sijaan olisi perusteltua.

Yksittäisiä verotukilakeja koskevat hallituksen esitykset ovat vuoden 1988 jälkeen parantuneet. Erityisesti ennakoarviot verotuen määrästä sekä verotuella tavoiteltavien hyötyjen ja vaikutusten esittäminen ovat parantuneet selvästi. Sen sijaan edelleenkin ei tehdä seurantasuunnitelmia eikä tavoitteiden saavuttamista juuri seurata. Tarkastusvirasto katsoo, että merkittävien verotukien yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta, esimerkiksi niiden kohdentumisesta ja käyttäytymisvaikutuksista olisi tehtävä säännöllisesti arviointeja. Tältä osin ei verotukien kohdalla ole syytä poiketa vastaavan merkityksen omaavien määrärahojen käsittelystä.

Tarkastuksessa käsiteltiin yhtä verotukea, vapaaehtoisten eläkevakuutusmaksujen verotukea, tarkemmin. Tukijärjestelmää muutettiin vuodesta 2006 lähtien. Muutoksenkaan yhteydessä tuen tavoitteita ei esitetty. Tämä on puute, joka tekee tuen vaikutusten ja sen vuoksi myös tilivelvollisuuden toteutumisen arvioinnin mahdottomaksi. Vapaaehtoisten eläkemaksujen verotuen perusteita onkin syytä selvittää tarkemmin. Tuki näyttäisi lisäävän säästämistä, mutta syntyneillä säästöillä ei muodostu juurikaan vakuutuksen kaltaista eläkettä. Tuen perusteiden tarkempaa selvittämistarvetta tukee myös tarkastuksessa tehty havainto, jonka mukaan vapaaehtoiset

eläkevakuutukset eivät ole ilman verotukea vakuutuksen ottajille kannattavia.

LÄHTEET

1. Lait, asetukset ja normit

Hallituksen kertomus valtiovarain hoidosta ja tilasta vuonna 2003.

Kotitalousvähennyslaki 728/1997, Hallituksen esitykset HE 85/1997, HE 72/1999, HE 140/2000, HE 146/2004, HE 256/2002, He 117/2005.

Laki maataloudessa käytettyjen eräiden energiatuotteiden valmisteveron palautuksesta 603/2006, HE 56/2006.

Lista hallituksen esityksistä liitteessä 1.

Neuvoston direktiivi 2003/96/EY.

Valtiontalouden kehys vuosille 2007-2011: Perustelumuuisto, valtiovarainministeriö 2006

Valtion tilinpäätöskertomus vuodelta 2004 ja 2005.

2. Muut kirjalliset lähteet

Aarnio, J. (toim.) 2004. Julkinen tuki metsätaloudessa. Metsäntutkimuslaitoksen tiedonantoja 923.

Best Practice Guidelines – off Budget and Tax Expenditures. 2004. OECD.

Brixi, H. P., Valenduc, C. M. A. & Swift, Z. L. (toim.) 2004. Tax Expenditures – Shedding Light on Government Spending through the Tax System. The World Bank.

Howard, C. 1997, The Hidden Welfare State. Princeton University Press.

Kari, S., Kiander, J. & Ulvinen, H. 2006. Vapaaehtoinen eläkevaikutus ja verotus. Keskustelualoitteita 408, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Kari, S., Heikkilä, T., Junka, T., Kröger, O., Mustonen, E., Rauhanen, T., Virtanen, S. & Östring, T. 2004. Verotuet Suomessa vuosina 1985-2002. Keskustelualoitteita 353, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Manual on Fiscal Transparency. 2001. International Monetary Fund.

Määttänen, N., Stenborg, M., & Valkonen, T. 2004. Vapaaehtoinen eläkevakuutus ja kansantalous, Keskusteluaiheita No.892, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos.

Parempaan lainsäädännön taloudellisten vaikutusten hallintaan. Työryhmämuistioita 2/2006. Valtiovarainministeriö.

Pasanen, V. 2006. Matalapalkkatuki – liian monimutkainen käytäntöön? Verotus 1/2006.

Purasjoki, M. 2006. Sähkön tukku- ja vähittäismarkkinoiden toimivuus. Kauppa- ja teollisuusministeriö.

Verotuet Suomessa. Valtiovarainministeriön julkaisusarja, Suunnittelusihteeristö 1988:2. Helsinki.

3. Haastattelut ja seminaarit

- 24.5.2005 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT), neljä henkilöä
- 22.6.2005 Verohallitus, verotarkastusyksikkö, yksi henkilö
- 19.9.2005 Elinkeinoelämän tutkimuslaitos (ETLA), yksi henkilö
- 20.9.2005 Valtiovarainministeriö, vero-osasto, yksi henkilö
- 22.9.2005 Valtiovarainministeriö, budjettiosasto, yksi henkilö
- 29.9.2005 Valtiovarainministeriö, vero-osasto, yksi henkilö
- 10.10.2005 Valtiovarainministeriö, budjettiosasto, yksi henkilö
- 13.10.2005 Valtiovarainministeriö, budjettiosasto, yksi henkilö
- 25.10.2005 Valtiovarainministeriö, vero-osasto, yksi henkilö
- 26.10.2005 Valtiovarainministeriö, kansantalousosasto, kolme henkilöä
- 27.10.2005 Valtiovarainministeriö, budjettiosasto, kaksi henkilöä
- 2.11.2005 Valtiovarainministeriö, vero-osasto, kaksi henkilöä
- 8.12.2005 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT), yksi henkilö
- 24.1.2006 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT), yksi henkilö
- 27.1.2006 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT), kaksi henkilöä
- 30.3.2006 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT), kolme henkilöä
- 26.3.2006 Sosiaali- ja terveysministeriö, eläkevakuutusyksikkö, yksi henkilö
- 12.9.2006 Riksrevisionsverket, Tukholma, kolme henkilöä
- 28.9.2006 Verohallitus, verotuskeskus, yksi henkilö

13.11.2006 Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT), kaksi henkilöä

EUROSAIn seminaarit liittyen verotukien rinnakkaistarkastukseen:

22.-23.2.2006 EUROSAl, Tax Subsidy, seminaari ja työryhmä, Bonn, esitelmät ja keskustelut

28.8.2006 EUROSAl, Tax Subsidy, Transparency and Subsidy Reporting työryhmä, Kööpenhamina, esitelmät ja keskustelut

LIITE:

Keskeisten verotukilakien valmistelun arviointi

Laki ja vuosi	Määrä- arviot	Tavoite tiedot	Vaikutus- ketju	Hyötyjen arviointi	Kustannukset	Kustannus- hyöty- vertailu	Yhteydet muihin la- keihin	Riskien arviointi	Kansain- väliset velvoitteet
	A	B	C	D	E	F	G	H	I
Asuntotulon verovapaus, (1973); TVL 1535/1992 53§	++	+++	++	++	++	-	+++	+	+++
Omasa asunnosta saa- dan myyntivoiton verot- tomuus TVL 1535/1992 48§	++	-	-	-	+	-	+	-	-
Luonnonsuojelutarkoituk- sessa tehdyt aluevaihdot ja kiinteän omaisuuden luovutus julkisyyhteisölle	-	-	-	+	-	-	-	-	-

TVL 1535/1992 48 ja 49 § Maatalouden sukupol- venvaihdokset TVL 1535/1992 49§	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Tavanomaisen koti- irtaimiston myyntivoiton osittainen verovapaus TVL 1535/1992 48§	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Velkojen korkojen sekä indeksi- ja kurssitappioi- den vähentäminen (asun- tovelat) ja ensiasunnon hankintavelan korotettu alijäämähyvyitys TVL 1535/1992 58 §	+++	+++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	-
Asumistukien verovapaus TVL 1535/1992 92§	+++	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Työmarkkinajärjestöjen jäsenmaksujen vähentä- minen, TVL 1535/1992 95§	+++	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Merityötulovähennys TVL 1535/1992 97§	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Kunnallisverotuksen eläketulovähennys, TVL 1535/1992 101§, muutos TVL 1126/1996 (puolisovähennyksen muutos)	+++	++	-	+	+	-	+	+	++	-	+	+	++	-	+	+	++	++	
Ansiotulovähennys kunnallisverotuksessa TVL 1535/1992, 145§	+++	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Laki lapsilisälain muuttamisesta, (TVL muutos myös), HE 75/1993	+++	++	+	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++
Muuttotavarana tuotujen autojen veroton maahan tuonti AutoveroL 1482/1994) 25§	-	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Taksien autoverohuojennus AutoveroL 1482/1994) 28§	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lääkkeiden alennettu alv-kanta ALVL 1501/1994, 85§	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Henkilökuljetusten alennettu alv-kanta ALVL 1501/1994, 85§, HE	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

76/1994 Elintarvikkeiden ja rehujen alennettu alv-kanta ALVL 1501/1994, HE 111/1997														+	+					++	
TV-lupien alennettu alv-kanta ALVL 1501/1994, 85§																					++
Tilattujen sanoma- ja aikakauslehtien alv:n 0-verokanta, ALVL 1501/1994 55§																					-
Urheiluvirkistys- ja kulttuuripalvelujen alennettu alv-kanta ALVL 1501/1994 85§																					++
Kirjojen alennettu alv-kanta ALVL 1501/1994 85§																					++
Majoituspalvelujen alennettu alv-kanta ALVL 1501/1994 85§																					++
Arpaisten välitys (asiamiespalkkiot), rahautomaattien sijoituskorvaukset verottomiksi ALVL 1501/1994 58§, HE																					+++

71/1994	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Ensisuunnan varainsiirto- verovapaus, Varainsiirto- verolaki 931/1996 (HE 121/1996)	-	+	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Koneiden ja kaluston poistaminen, EVL 30 § ja 31 §, HE27/1998	+++	+++	++	+++	+++	++	++	+	-	-	-	-
Henkilökuntaetuuskien verovapaudet, työnanta- jan järjestämä sairaan lapsen tilapäinen hoito, TVL 69§ ja 71 §, HE 83/2000	-	++	-	+++	+++	+++	++	+++	+++	+++	++	-
Laki sähkön ja eräiden polttoaineiden valmistus- verosta ja nestemäisten olttoaineiden valmistusve- rosta annetun lain muut- tamisesta, 1168/2002	++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	++	+++
Arvonlisäveron alarajaan liittyvä huojennus ALVL 1501/1994 149§ (HE 135/2003)	++	+++	+++	+++	++	-	+++	+++	+++	+++	-	+++
Laki eräiltä matkustaja- aluksilta saadusta meri-	+++	+++	++	+++	+++	+++	++	+++	+++	+++	++	+++

Henkilökuntaetuksien verovapaudet, liikuntaseteli, TVL 69§, HE 49/2003	++	+	++	+	++	+	++	++	++	+	++	++	++	+	+	-
Henkilökuntaetuksien verovapaudet, tietoliikenneyhteudet TVL 69§, HE 57/2004	+		+++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++	++
Laki ulkomaanliikenteen kauppaa-alueuettelosta annetun lain muuttamisesta, (lasti- ja matkustaja-aluekset) (HE 72/2004 ja HE 58/2005)	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Kotitalousvähennys, TVL 127 §, L 728/1997 (HE 85/1997; 72/1999; 140/2000; 146/2004; 256/2002; 117/2005)	+++	+++	+++	++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	++
Valtionverotuksen ansio- tulovähennys, TVL 125 § L 1128/2005 (HE 117/2005 ja HE	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	++

144/2006)																
Työsuhdematkalippu, TVL 64 § (HE 1128/2005)	++	+++	++	+++	+++	+++	+	+	+			-				-
Laki maataloudessa käytettyjen eräiden energia- tuotteiden valmisteveron palautuksesta 603/2006	+++	+++	+++	+++	+++	+++	++	+++	+++			+++				+++

Yllä olevat arviot on tehty esittämällä seuraavia kysymyksiä tarkastehtaessa lainvalmisteluasiakirjoja:

A: Onko verotuen määrä arvioitu menetetyn verotulon menetelmällä (VATT)? Onko käyttäytymismuutoksien vaikutuksia huomioitu arvioitaessa verotuen määrää? Onko määrää arvioitu ennakolta? Onko määrää arvioitu jälkikäteen?

B: Miten säädös muuttaa asioiden tilaa? Onko tavoitteet eritely? Onko muita vaikutuksia eritelty?

C: Onko vaikutusketju eritelty?

D: Mitkä kohderyhmä hyötyy? Mitkä ovat määrälliset hyödyt? Mitkä ovat laadulliset hyödyt?

E: Mitkä ovat kustannukset? Mitkä ovat kustannukset menetetyn verotulon muodossa? Mitkä ovat hallinnon kustannukset? Mitkä ovat yksityiselle sektorille siirretyt kustannukset? Mitkä ovat säädöksen mahdollisista haitoista aiheutuvat kustannukset?

F: Onko suoritettu kokonaistaloudellinen kustannushyötyvertailu? Onko verotuen käyttöä ja vaikutuksia verrattu johonkin muuhun (muihin) mahdolliseen keinoon (keinoihin)? (++) = kattava laadullinen arvio, mutta ei ole esitetty lukuja)

G: Onko esitetty verotuen yhteys muihin lakeihin? Onko esitetty verotukien huomiointi muissa laeissa?

H: Onko suoritettu riskiarviointia?

I: Onko huomioitu yhteys kansainväliseen lainsäädäntöön ja kansainvälisiin velvoitteisiin?

Skaala:

- +++ "Asiat kunnossa". Kysymyksiin löytyy vastaus.
- ++ Osaan kokonaisuuden kysymyksistä löytyy vastaus.
- + Asiayhteydestä pääteltävissä osittainen vastaus kysymykseen.
- Kysymyksiin ei ole löytynyt vastausta tai tietoa ei ole.

Vuodesta 2003 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta

- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimintalahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityisetuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattiaavustukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus – *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
Turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus
- 140/2007 Natura 2000 –verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet – tilivelvollisuuden toteutuminen

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Annankatu 44, PL 1119
00101 HELSINKI
Puhelin (09) 4321
Telekopio (09) 432 5820
Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296