

VEROHALLINTO
Oikeusyksikkö
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO
10.4.2015

OIKEUSMINISTERIÖ
oikeusministerio@om.fi
charlotta.von.troil@om.fi

Viite / Diaarinumero
VH A8/00 00 01/2015
OM 60/08/2013

Lausunto Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämistä koskevasta välimietinnöstä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 6/2015)

Oikeusministeriö on pyytänyt Verohallinnolta lausuntoa Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämistä koskevasta välimietinnöstä. Ahvenanmaakomitean 2013 välimietintö sisältää jatkovalmistelun linjaukset, joiden pohjalta Ahvenanmaakomitea tulee laatimaan hallituksen esityksen muotoon laaditun loppumietinnön 30.4.2017 mennessä.

Verohallinto esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan jatkotyöskentelyn yhteydessä tarkemmin selvitettäväksi, minkä verolajien osalta verotustoimivaltaa voitaisiin mahdollisesti siirtää osittain Ahvenanmaalle ja mitä mekanismeja siinä tapauksessa tarvittaisiin.

Asiantuntijajaosto on esittänyt viisi ratkaisuvaihtoehtoa Ahvenanmaan taloudellisen itsehallinnon lisäämiseksi:

1. Verotustoimivalta siirretään kokonaisuudessaan Ahvenanmaalle
2. Verotustoimivalta siirretään osittain Ahvenanmaalle
3. Mitään verotustoimivaltaa ei siirretä
4. Valtion verot jäävät Ahvenanmaalle maakunnan käyttöön
5. Vaihtoehto Ahvenanmaan nykyisen taloudellisen järjestelmän uudistamiseksi

Yleistä

Verohallinto arvioi esitettyjä vaihtoehtoja verotuksen toimittamisen ja Verohallinnon toiminnan näkökulmasta huomioiden kuitenkin samalla, että vaihtoehdot ovat vielä yksityiskohdiltaan täsmentymättömiä ja niiden toteuttamiseen liittyy useita epävarmuustekijöitä muun muassa aiheutuvien kustannusten ja hallinnollisen taakan suhteen. Valtiovarainministeriö ottanee lausunnossaan kantaa muiden ministeriön toimival-

taan kuuluvien mietinnössä esitettyjen verojärjestelmää koskevien ehdotusten osalta.

Kaikkien vaihtoehtojen arvioinnissa tulee huomioida verojärjestelmän rakenne ja ominaisuudet. Verotukseen kuuluu karkealla tasolla eri vaiheina verotuksen toimittaminen, verovalvonta, verojen ja maksujen kanto, perintä ja tilitys. Tarkemmalla tasolla esimerkiksi tuloverotukseen kuuluu ennakoperintä, säännönmukainen verotus, muutosverotus, sivullisilmoittaminen ja veroilmoittaminen. Kaikkiin vaiheisiin liittyy lisäksi ohjausta ja neuvontaa.

Koska verotuksen eri osa-alueet eivät ole toisistaan erillisiä, olisi kaikilla tehtävillä muutoksilla heijastusvaikutuksia laajasti muun muassa lainsäädäntöön, toiminnan organisointiin ja resursointiin sekä tietojärjestelmien rakentamiseen. Lainsäädännössä vaikutukset ulottuisivat vähintään kymmeneen verolakiin sekä useisiin verotuksen menettelylakeihin. Aiheutuvat kustannukset ja hallinnollinen taakka tulee arvioida paitsi viranomaistoiminnan myös veronmaksaja-asiakkaiden kannalta. Mitä enemmän verojärjestelmissä on eroavaisuuksia, sitä enemmän lisääntyisi esimerkiksi niiden yritysten hallinnollinen taakka, jotka toimivat sekä valtakunnan että maakunnan alueella.

Verotustoimivallan siirto kokonaisuudessaan Ahvenanmaalle

Ratkaisumalli verotustoimivallan siirtämisestä kokonaisuudessaan Ahvenanmaalle (vaihtoehto 1) on mietinnössä vielä yksityiskohdiltaan täsmentymätön ja siksi vaikeasti arvioitavissa. Verohallinto pitää ensisijaisena, että verotustoimivallan siirto kokonaisuudessaan Ahvenanmaalle tulisi käytännössä toteutettavaksi siten, että Ahvenanmaa vastaisi kaikista verotuksen vaiheista itsenäisesti ja esimerkiksi rakentaisi tätä varten tarvittavat tietojärjestelmät. Näin toimien verotuskustannukset kohdistuisivat oikein.

Mikäli Ahvenanmaa käyttäisi verotustoimivaltaansa siten, että Ahvenanmaan verolainsäädäntö poikkeaisi Manner-Suomen lainsäädännöstä, eikä Ahvenanmaa rakentaisi omaa verotusjärjestelmää, verotustoimivallan siirto vaatisi Manner-Suomesta poikkeavat laskenta- ja käsittelysäännöt esimerkiksi tuloverotusta ja sen eri vaiheita varten. Esimerkiksi tuloverotuksessa tulisi Valmis-ohjelmistoon (Verohallinnon uusi tietojärjestelmä, joka otetaan käyttöön vuosina 2016–2019) määrittää ja toteuttaa ennakoperintää varten verotettavan tulon ja veron määrän laskenta erikseen Ahvenanmaalla verotettavia varten. Mitä enemmän erilaisia poikkeamia on, sitä enemmän aiheutuisi kustannuksia erityisesti pidemmällä aikavälillä, koska jokainen poikkeama on huomioitava myöhemmin tietojärjestelmiin tehtävissä päivityksissä.

Ratkaisumalli tarkoittanee sitä, että Ahvenanmaan maakunnasta tulisi uusi veronsaaja. Vaihtoehto monimutkaistaisi tilitystoimintoja ja vaatisi veronsaajien verkkopalvelun uudistamista. Lisäksi voisi syntyä tulkintakysymyksiä eri verolajien jakokriteereistä, erityisesti välillisten verojen kohdalla. Veronsaajatilityksissä Ahvenanmaan verot olisi käsiteltävä erillisinä Manner-Suomen veroista ja huomioitava mahdolliset poikkeavuudet Ahvenanmaan tilitysperiaatteissa. Kustannusten suuruus on suoraan riippuvainen Ahvenanmaan ja Manner-Suomen tilittämisperi-

aatteiden erilaisuudesta. Koska verotustoimivallan siirto ei todennäköisesti ehdi toteutua ennen Verohallinnon uuden tietojärjestelmän käyttöönottoa (ns. Valmis-hanke), olisi poikkeavuudet lisättävä ohjelmiin sen käyttöönoton jälkeen. Käytännössä Ahvenanmaan tilityseriaatteiden olisi oltava tiedossa jo vuoden 2015 vuoden aikana, jotta ne voitaisiin huomioida uuteen tietojärjestelmään jo sen rakentamisvaiheessa.

Verohallinnon näkemyksen mukaan verotustoimivallan siirto aiheuttaisi nykyiseen verrattuna huomattavasti suurempia kustannuksia. Erillinen verojärjestelmä aiheuttaisi merkittävää lisästarvetta hallinnollisiin resursseihin. Myös tietojärjestelmäkustannukset kasvaisivat. Kustannukset muodostuisivat suuriksi suhteessa verovelvollisten lukumäärään, joita erilliset verosäännökset koskisivat.

Kustannusten suuruusluokkaa kuvaa Verohallinnossa maaliskuussa 2015 tehty toimintopistelaskenta, jossa tarkasteltiin laajinta ehdotettua vaihtoehtoa, jossa Ahvenanmaalle tulisi omat erilliset verotusjärjestelmät sekä välilliseen että välittömään verotukseen (vero-operatiiviset järjestelmät sekä sähköiset asiointipalvelut). Laskelman mukaan tietojärjestelmän rakentamiskustannukset saattavat nousta 16 miljoonaan euroon. Kustannuksiin vaikuttaa tavoiteltavat muutokset, esimerkiksi miten paljon maakunnan ja valtakunnan lainsäädännöt eri verolajien osalta tulevat poikkeamaan toisistaan muutoksen alussa sekä onko mahdollista, että maakunnan verotusjärjestelmät tulevat jatkossa kehittymään erilaisiksi kuin valtakunnassa. Tietojärjestelmän perustamiskustannusten lisäksi hankkeen kokonaiskustannuksissa tulisi huomioida vuosittaiset ylläpitokustannukset ja lisenssit sekä resurssitarve esimerkiksi hankehallinnossa ja tarvittavien ohjeiden laatimisessa.

Verotustoimivallan siirtoon liittyy kustannusten lisäksi myös merkittäviä periaatteellisia ongelmia. On hallinnollisesti tarkoituksenmukaista hoitaa valtakunnan ja maakunnan verotus samassa menettelyssä. Kaiken verotustoimivallan siirto Ahvenanmaalle ei tue tällaista tavoitetta. Vaarana olisi, että valtakunnan ja maakunnan välille syntyisi verokilpailua. Verojärjestelmän ennakoitavuus ja selkeys heikkenisi. Malli olisi työläs kansalaisille ja yrityksille, joilla on paljon erilaisia tulolähteitä.

Verotustoimivallan siirto osittain Ahvenanmaalle

Mikäli verotustoimivalta siirrettäisiin osittain Ahvenanmaalle (vaihtoehto 2), olisivat vaikutukset vaihtoehdon 1 tyyppisiä, mutta vaikutusten laajuutta on vaikea arvioida. Vaihtoehdon kustannukset ja Verohallinnolle aiheutuva työmäärä riippuisivat verotustoimivallan käytön laajuudesta.

Valtion verot jäävät Ahvenanmaalle maakunnan käyttöön

Valtion verojen jääminen Ahvenanmaalle maakunnan käyttöön (vaihtoehto 4) tarkoittaisi Verohallinnon näkökulmasta sitä, että Ahvenanmaan maakunnasta tulisi uusi veronsaaja. Vaihtoehto monimutkaistaisi tilitystoimintoja ja vaatisi veronsaajien verkkopalvelun uudistamista. Lisäksi voisi syntyä tulkintakysymyksiä eri verolajien jakokriteereistä, eri-

tyisesti välillisten verojen kohdalla. Vaihtoehto ei toisi lisäarvoa Ahvenanmaan maakunnan mahdollisuuksiin vaikuttaa verolainsäädäntöön.

Verotustoimivallan säilyttäminen ennallaan ja tasoitusjärjestelmän uudistaminen

Verohallinnon näkökulmasta esitykset siitä, ettei verotustoimivaltaa siirrettäisi (vaihtoehto 3) ja/tai että tasoitusjärjestelmää uudistettaisiin (vaihtoehto 5), olisivat hallinnollisesti selkeitä ja toteutettavuudeltaan yksinkertaisimpia ja edullisimpia.

Kaikkien esitettyjen vaihtoehtojen arvioinnissa on tärkeää huomioida, että lähivuosina (2015–2019) Verohallinnolla on käynnissä pakollisia hankkeita, joiden rinnalla ei voida edistää muita laajamittaisia kehityshankkeita. Näitä huomioitavia muita laajoja hankkeita ovat Valmis-hanke (pakollinen teknologiamuutos), uudistettu sähköinen asiointialusta ja sähköisten vuorovaikutteisten asiointipalveluiden kehittäminen henkilöstösäästötavoitteiden edistämiseksi sekä kansallinen tulorekisteri.

Verohallinto ehdottaa, että Ahvenanmaa-komitean jatkoselvitystä tehtäisiin erityisesti vaihtoehtojen 3 ja 5 osalta.

Pääjohtaja

Pekka Ruuhonen

Johtava asiantuntija

Mia Keskinen