

## Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi verohallintolain 11 §:n muuttamisesta

### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan sanonnallista tarkennusta verohallintolaissa määriteltyyn verotuskustannuksen käsitteeseen. Verotuskustannuksien laskentaperusteen muodostaisivat valtion varsinaisen talousarvion mukaiset ja edellisen vuoden tilinpäätöksen perusteella

tarkistetut verohallinnon menot sekä toiminnan menoihin liittyvä arvonlisäveron osuus. Muutoksella pysytettäisiin nykyinen verotuskustannusten laskentatapa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan ensi tilassa.

### PERUSTELUT

#### 1. Nykytila ja ehdotettu muutos

Verotuksen suorittamisesta aiheutuu kustannuksia, joista valtio huolehtii ensisijaisesti. Valtio perii muilta veronsaajilta, eli kunnilta, seurakunnilta ja Kansaneläkelaitokselta korvauksena osuudet verohallinnon kustannuksista laissa säädettyjen prosenttiosuuksien mukaan. Verotuskustannuksia ovat valtion varsinaisen talousarvion sekä mahdollisten lisätalousarvioiden mukaiset ja edellisen vuoden tilinpäätöksen perusteella tarkistetut verohallinnon menot. Kustannusten määrää laskettaessa otetaan huomioon myös ne verohallinnon menot, jotka on rahoitettu valtion talousarvion muista kuin verohallinnon määrärahoista. Verotuskustannuksista, niiden jaksautumisesta ja perimisestä muilta veronsaajilta säädetään nykyisin verohallintolaissa (1557/1995).

Verotuskustannuksiin luettavilla, muilla kuin verohallinnon momentilla olevilla menoilla on käytännössä tarkoitettu toiminnan kustannuksiin liittyvää arvonlisäveron osuutta. Säännös lisättiin silloiseen verotuslakiin (482/1958) vuonna 1994 siirryttäessä liikevaihtoverotuksesta arvonlisäverotukseen, jolloin arvonlisäveromenojen budjetointitapa valtion talousarvion momenteille muuttui. Talousarvion rakennemuutoksella pyrittiin varmistamaan valtion hankintojen verotuksellinen hankintaneutraalisuus ostettujen ja itse tuotettujen hyödykkeiden välillä. Budje-

toimitavan muutos olisi kuitenkin muuttanut siihen asti vallinnutta verotuskustannusten laskentapohjaa tavalla, jota ei ollut tarkoitettu. Verotuslakiin tehdyllä muutoksella haluttiin pysyttää laskentapohja entisellään ja siten estää se, että muilta veronsaajilta perittävät verotuskustannusosuudet pienenisivät.

Arvonlisäverotuksesta johtuvaa verotuslain muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 276/1994 vp) perusteluissa todetaan, että ”Kustannusten määrää laskettaessa ehdotetaan lisäksi otettavaksi huomioon myös ne verohallinnon menot, jotka on rahoitettu valtion talousarvion muista kuin verohallinnon määrärahoista. Säännös on tarpeen, jotta budjettitekniset syyt eivät vaikuttaisi verotuskustannusten määrään. Ehdotuksen mukaan verotuskustannuksiksi katsottaisiin muun muassa verohallinnon toiminnasta johtuvat arvonlisäveromenot, joita ei enää vuonna 1994 luettu verohallinnon menoihin ja joiden osuus kyseisistä menoista on noin 5 prosenttia. Muutoksella verotuskustannusten laskentatapa saatetaan siten liikevaihtovero- ja arvonlisäveromenojen osalta vastaamaan ennen vuotta 1994 vallinnutta tilannetta.”

Vuonna 1995 toteutetussa laajemmassa verotusmenettelyä koskevassa uudistuksessa verotuskustannuksia koskevat verotuslain pykälät otettiin uuden verohallintolain 11 ja 12 §:ksi. Pykäliin ei tehty muita muutoksia kuin vähäisenä tarkistuksena se, että kustannusten perimisestä täysin markoin siirrettiin

säädettäväksi asetuksella. Verohallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 131/1995 vp) perustelut ovat tältä osin melko niukat. Perusteluiden pääsisältönä oli, että voimassa olevat säännökset ehdotetaan siirrettäväksi uuteen verohallintolakiin. Verotuskustannusten määritelmää tai verotuskustannusten sisältöä ei ilmeisesti katsottu tarpeelliseksi selvittää, koska tarkoituksena ei ollut muuttaa verotuskustannuskäsitteen asiallista kattavuutta. Eduskuntakäsittelyssä ei tuotu esiin uutta tulkintaa verotuskustannusten laskennasta.

Uuden lain voimaan tultua verotuskustannusten laskentaa ja muuta menettelyä jatkettiin vakiintuneen käytännön mukaisesti. Verohallitus on vuosittain toimittanut valtiovarainministeriölle budjettiesityksensä ja sen liitteenä veronsaajien kustannusosuuksien jakamista koskevan esityksen, josta käyvät ilmi verotuskustannuksiin luetut erät. Samoin päätös, joka sisältää euromääräisen laskelman verohallintolain 11 §:n mukaisista verotuskustannuksista ja jonka nojalla muilta veronsaajilta peritään korvaus, on vuosittain lähetetty tiedoksi valtiovarainministeriölle ja muille veronsaajille. Kustannusten laskentatavasta ei ole tehty huomautuksia.

Vuoden 2003 vuositilintarkastusta koskevassa tarkastuskertomuksessaan Valtiontalouden tarkastusvirasto sen sijaan otti kantaa verotuskustannusten laskentapohjaan. Tarkastusviraston mukaan kustannusten laskentaa ja perintää ei ole toteutettu laissa selkeästi määrätyn perusteen mukaisesti, jonka johdosta osa korvauksista on jäänyt valtiolle perimättä. Lain sanamuotoa voitaisiin tulkita siten, että arvonlisäveromenojen ohella laskentapohjaan olisi pitänyt ottaa mukaan ainakin valtion talousarvion momentti Palkkaperusteinen työllistämistuki valtionhallinnolle samoin kuin momentti VEL-perusteinen ja varhaiskuntoutustoiminta niiltä osin, kuin Verohallitus on kirjannut ja käyttänyt kyseisiä määrärahoja. Tarkastusviraston laskelmien mukaan Verohallituksen soveltaman verotuskustannusten laskentapohjan perusteella valtiolle on jäänyt saamatta tuloja kunnilta, evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnilta ja Kansaneläkelaitokselta esimerkiksi vuonna 2003 yhteensä noin 807 000 euroa.

Verotuskustannuksiin laskettavia eriä on

viimeksi selvitetty verotulojen tilittämisen ja verotuskustannusten selvittämistyöryhmässä (Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 21/96). Esiin tuotiin useita verotuskustannusten määrittelyyn ja määrän arviointiin liittyviä ongelmakohtia ja kehittämistarpeita, joihin erä veronsaajien edustajista koottu työryhmä ei päässyt yksimielisyyteen jakoperusteiden kehittämisestä. Työryhmän työskentelyn tuloksena syntyi kahdeksan eri vaihtoehtoa kustannustenjaon perusteiksi, jotka kaikki olisivat pienentäneet valtion kustannusosuutta.

Työryhmän selvityksessä verotuskustannuksina ei otettu huomioon tarkastusviraston tarkoittamia määrärahoja. Selvityksen ulkopuolelle jätettiin myös muut verohallinnon käytettävissä satunnaisesti olevat määrärahat. Omassa budjetoinnissaan myöskään Verohallitus ei ole katsonut palkkaperusteisen työllistämistuen olevan verohallintolain 11 §:ssä tarkoitettu verohallinnon meno, vaan työllisyden hoitoon tarkoitettu meno, joka on budjetoitu työministeriön hallinnonalan menoksi. Tulkintaa tukee muun muassa se, ettei valtion talousarvion perusteluissakaan ole mainintaa, jonka mukaan valtionhallinnon palkkaperusteisia työllistämistukia olisi tarkoitettu perittäväksi takaisin esimerkiksi verotuskustannusten muodossa. Valtion eläkelain (280/1966) mukaiseen kuntoutukseen ja työhyvinvoinnin tukea varten myönnetty siirtomääräraha on puolestaan kirjattu valtiovarainministeriön hallinnonalan menoksi, joten sitäkään ei ole sisällytetty laskentapohjaan.

Kunkin veronsaajan osuus verotuskustannuksista on määritelty prosentteina veronsaajien saamien verotulojen suhteessa. Tällä tavoin on pyritty veronsaajien kannalta kohtuulliseen kustannusosuuteen. Veronsaajilla on, kuten edellä mainittu työryhmän selvityskin osoittaa, kuitenkin ollut eriäviä mielipiteitä siitä, voidaanko tiettyä menoerää pitää heidän osaltaan oikeudenmukaisena ja kohtuullisena. Yksiselitteisesti nykyistä oikeudenmukaisempaa vaihtoehtoa laskentatavaksi ja jakoperusteiksi ei ole löytynyt. Tämän vuoksi esityksessä ei ehdoteta perusteellisia rakenteellisia muutoksia, vaan ainoastaan nykytilan selventämistä.

Laissa tarkoitettujen verotuskustannuskäsitteen selventämiseksi esityksessä ehdotetaan,

että verohallintolain 11 §:n 1 momentissa olevaa sanontaa tarkennettaisiin yksiselitteisemmäksi. Verotuskustannuksia olisivat valtion varsinaisen talousarvion mukaiset ja edellisen vuoden tilinpäätöksen perusteella tarkistetut verohallinnon toimintamenot, ja kustannusten määrää laskettaessa huomioon otettaisiin verohallinnon toimintamenoihin liittyvät momentilta 28.01.19 maksettavat arvonlisäveromenot. Verohallinnon toimintamomentille budjetoidaan palkat, kulusmenot, vuokrat ja investoinnit.

Muita menoja kuin edellä mainitut ovat muun muassa valtion avut, siirrot valtion rahastoihin tai ulkomaille sekä Euroopan Unionin rakennerahasto-osuudet. Muiden, mahdollisesti satunnaisesti käytössä olevien menojen sisällyttäminen laskentaperusteisiin aiheuttaisi sen, että perusteet eivät olisi pysyviä, ja muutoksista olisi aina neuvoteltava kaikkien veronsaajien kesken. Vaikutuksiltaan vähäisien menojen vuoksi laskentaperusteisiin jouduttaisiin tekemään muutoksia ilman, että sillä olisi varsinaisesti merkitystä kokonaiskustannusten kannalta.

## **2. Esityksen vaikutukset**

Esityksellä ei ole taloudellisia eikä hallinnollisia vaikutuksia verrattuna nykyiseen tilanteeseen. Esityksellä säilytettäisiin verotuskustannusten laskentaperusteet nykyisellään.

## **3. Asian valmistelu**

Asia on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä Verohallituksen kanssa. Valmistelun yhteydessä on kuultu Kansaneläkelaitosta, Kirkkohallitusta ja Suomen Kuntaliitto ry:tä.

## **4. Voimaantulo**

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

**Laki****verohallintolain 11 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun verohallintolain (1557/1995) 11 §:n  
 1 momentti seuraavasti:

<p>11 §</p> <p><i>Verotuskustannukset ja niiden jakaantumien</i></p> <p>Verotuskustannusten suorittamisesta huolehtii valtio. Verotuskustannuksia ovat valtion varsinaisen talousarvion mukaiset ja edellisen vuoden tilinpäätöksen perustella tarkis-</p>	<p>tetut verohallinnon toimintamenot. Kustannusten määrää laskettaessa otetaan huomioon myös edellä mainittuihin verohallinnon menoihin liittyvät arvonlisäveromenot.</p> <p>-----</p> <p>Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 200 .</p>
--	---

Helsingissä 8 päivänä huhtikuuta 2005

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Valtiovarainministeri *Antti Kalliomäki*

*Liite  
Rinnakkaistekstit*

## Laki

### verohallintolain 11 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* 18 päivänä joulukuuta 1995 annetun verohallintolain (1557/1995) 11 §:n  
1 momentti seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

11 §

11 §

*Verotuskustannukset ja niiden jakaantumien*

*Verotuskustannukset ja niiden jakaantumien*

Verotuskustannusten suorittamisesta huolehtii valtio. Verotuskustannuksia ovat valtion varsinaisen talousarvion mukaiset ja edellisen vuoden tilinpäätöksen perusteella tarkistettut verohallinnon menot. Kustannusten määrää laskettaessa otetaan huomioon myös ne verohallinnon menot, jotka on rahoitettu valtion talousarvion muista kuin verohallinnon määrärahoista.

Verotuskustannusten suorittamisesta huolehtii valtio. Verotuskustannuksia ovat valtion varsinaisen talousarvion mukaiset ja edellisen vuoden tilinpäätöksen perusteella tarkistettut verohallinnon *toimintamenot*. Kustannusten määrää laskettaessa otetaan huomioon myös *edellä mainittuihin verohallinnon menoihin sisältyvät arvonlisäveromenot*.

\_\_\_\_\_

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuu-  
ta 200 .*

\_\_\_\_\_