

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (*veroyhteistyötä koskevan Fiscalis-ohjelman perustamisesta*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähettään eduskunnalle Euroopan komission 8 päivänä kesäkuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi veroyhteistyötä koskevan Fiscalis-ohjelman perustamisesta KOM(2018) 443, ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 2020

Valtiovarainministeri Matti Vanhanen

Finanssineuvos Tiina Maisala

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
8.10.2020

EU/2018/1231

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI VEROYHTEISTYÖTÄ KOSKEVAN FISCALIS-OHJELMAN PERUSTAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta

Osana EU:n seuraavaa rahoituskehyskautta 2021–2027 koskevaa pakettia Euroopan komissio antoi 8 päivänä kesäkuuta 2018 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi veroyhteistyötä koskevan Fiscalis-ohjelman perustamisesta (COM(2018) 443, 2018/0233 COD).

Tämä ohjelma on jatkoa nykyiselle Fiscalis 2020 -toimintaohjelmalle, joka päättyy 31.12.2020. Fiscalis-ohjelman tavoitteiden, sisällön, rakenteen ja budjetin koon suhteen ehdotetaan pääsääntöisesti jatkuvuutta.

Aikaisempaa vakiintunutta käytäntöä noudattaen asiasta on informoitu eduskuntaa E-kirjeellä 3.7.2018 (E 60/2018 vp).

2 Ehdotuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Ehdotuksen perustelut

Unioni ja kansalliset veroviranomaiset kärsivät edelleen riittämättömästä kapasiteetista ja puutteellisesta yhteistyöstä sekä EU:n sisällä että kolmansien maiden kanssa, mikä haittaa tehtävien tehokasta ja tuloksellista suorittamista. Verohallinnot kohtaavat jatkuvasti uusia haasteita. Niiden on ratkottava nopeasti ja yhteistyössä erilaisia ongelmia (veropetokset, veronkierto, verovilppi, digitalisaatio sekä uudet liiketoimintamallit, kuten sähköinen kauppa ja jakamistalous). Samalla tulee estää aiheuttamasta tarpeetonta hallinnollista raskautta kansalaisille ja yrityksille rajat ylittävissä liiketoimissa. Veroviranomaisten on kehitettävä parempia ja innovatiivisia keinoja ydintehtävänsä hoitamiseksi eli verojen kantamiseksi. Sen vuoksi komissio ehdottaa Fiscalis-ohjelmaa, joka sisältää keinot ja määrärahat, joilla veroviranomaisia tuetaan hallinnollisten ja tietoteknisten valmiuksien kehittämisen ja operatiivisen yhteistyön kautta.

2.2 Ehdotuksen tavoitteet ja toimenpiteet

Fiscalis-ohjelmassa keskitytään luomaan mekanismeja (mm. tietotekniset järjestelmät) verohallintojen ja hallinnollisen yhteistyön parantamiseen. Ohjelman tavoitteena on erityisesti tarjota kansallisille hallinnoille tehokkaampia välineitä veropetosten ja verovilpin torjuntaan ja verosäännösten noudattamisen helpottamiseen. Yleisesti ottaen ohjelmalla edistetään unionin verojärjestelmien asianmukaista toimivuutta eli autetaan ehkäisemään ja torjumaan veropetoksia, verovilppiä ja veronkiertoa sekä autetaan välttämään tarpeetonta kansalaisten ja yritysten hallinnollista taakkaa rajat ylittävissä toimissa. Lisäksi tuetaan sisämarkkinoiden koko potentiaalin hyödyntämistä ja edistetään unionin kilpailukykyä samoin kuin edistetään ja tuetaan yhteistä unionin lähestymistapaa kansainvälisillä foorumeilla. Vaikka ohjelman tavoitteet esitetään asetusehdotuksessa hieman eri tavalla kuin nykyohjelmassa ja hieman yksinkertaistaen ilman operatiivisia tavoitteita, ohjelman tavoitteet pysyvät periaatteessa muuttumattomina.

Nykyisen ohjelman tapaan uuteen ohjelmaan voivat osallistua jäsenvaltiot, liittyvät maat, ehdokasmaat ja mahdolliset ehdokkaat. Unionin yleisen politiikan mukaisesti Euroopan naapuruuspolitiikan piiriin kuuluvilla mailla ja kolmansilla mailla on myös mahdollisuus osallistua ohjelmaan unionin ja kyseisten maiden välillä tehdyissä erityisissä sopimuksissa määrätyin ehdoin.

Toimityypit, joille voidaan myöntää rahoitusta ohjelmasta, ovat pohjimmiltaan samat kuin nykyisin. Niiden typologiaa on kuitenkin yksinkertaistettu joustavuuden lisäämiseksi. Avustuskelpoisia toimia ovat a) kokoukset ja niiden kaltaiset kertaluonteiset tapahtumat, b) hankeperusteinen jäsennelty yhteistoiminta, c) tietoteknisten valmiuksien kehittämiseen tähtäävät toimet ja varsinkin eurooppalaisten sähköisten järjestelmien kehittäminen ja käyttäminen, d) inhimillisten toimintaedellytysten ja henkilöstövalmiuksien kehittämiseen tähtäävät toimet, e) tuki ja muut toimet mukaan lukien mm. selvitykset ja pilottihankkeet.

2.3 Hallinnointi

Toimintojensa luonteen vuoksi ja koska edunsaajina ovat lähinnä verohallinnot, Fiscalis-ohjelmaa toteutetaan edelleen suoran hallinnon puitteissa. Se mahdollistaa varojen kohdennetun ja tarkoituksenmukaisen jakamisen ja valmiuden mukauttaa toimintaa nopeasti uusiin prioriteetteihin ja tarpeisiin. Sen toteutusta yksinkertaistetaan edelleen käyttämällä avustusten yhteydessä mahdollisimman paljon kertakorvauksia ja yksikkökustannuksia. Julkisia hankintoja koskevat sopimukset ovat myös osa ohjelman toteutusjärjestelyjä.

Ohjelma toteutetaan monivuotisella työohjelmalla. Komissiota avustaa Fiscalis-ohjelmakomitea.

2.4 Rahoitus

Komissio ehdottaa ohjelman toteuttamiseen rahoitusta 239 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hinnoin), josta valtaosa kohdistuu tietotekniikkakapasiteettiin kuten aiemminkin.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 ja 197 artikloihin (tavallinen lainsäätämisyjärjestys).

Tärkeä osa Fiscalis-ohjelmasta koskee jäsenvaltioiden välisen tietojenvaihdon tukemista hallinnollisen yhteistyön puitteissa. Komission ja jäsenvaltioiden on varmistettava, että tässä työssä käytettäviä eurooppalaisia sähköisiä järjestelmiä kehitetään ja käytetään asianmukaisesti. Ohjelma sisältää niin komissiolle kuin jäsenvaltioille kuuluvat tehtävät ja vastuualueet. Tällaiset tietoteknisten valmiuksien kehittämiseen liittyvät näkökohdat ja muut hallinnollisia valmiuksia koskevat seikat parantavat sisämarkkinoiden toimintaa, minkä vuoksi ohjelman oikeusperustana käytetään SEUT-sopimuksen 114 artiklaa. Ohjelma tarjoaa käyttöön mekanismit, keinot ja tarvittavan rahoituksen veropolitiikan turvaamiseksi ja veroviranomaisten välisen yhteistyön parantamiseksi. Toimien yleisenä tavoitteena on edistää hallinnollista yhteistyötä ja parantaa jäsenvaltioiden hallinnollisia valmiuksia veroalalla, minkä vuoksi oikeusperustana käytetään myös SEUT-sopimuksen 197 artiklaa.

Ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen ja sama kuin nykyisessä Fiscalis 2020 -ohjelmassa.

Ehdotus on myös toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen. Veropetosten, veronkieron ja verovilpin estäminen, verotuksen oikeudenmukaisuuden ja läpinäkyvyyden parantaminen

sekä sisämarkkinoiden toiminnan ja kilpailukyvyn tukeminen edellyttävät yhteisiä sääntöjä, koordinoitua ja yhteistyötä jäsenvaltioiden veroviranomaisten välillä eikä niitä voida saavuttaa pelkästään yksittäisten jäsenvaltioiden toimin. Ohjelman toimet ovat myös kustannustehokkaampia kuin yksittäiset jäsenvaltion yhteistyötoimet ja tietotekniset ratkaisut.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Ohjelma tehostaa veronkantoa ja lisää verotuloja, koska verohallintoa tuetaan hallinnollisten ja tietoteknisten valmiuksien kehittämisen ja operatiivisen yhteistyön kautta verojärjestelmien toimivuuden varmistamiseksi ja tarjoamalla tehokkaampia välineitä veropetosten ja verovilpin torjuntaan.

Tärkeä osa ohjelmasta koskee jäsenvaltioiden välisen tietojenvaihdon tukemista hallinnollisen yhteistyön puitteissa, erityisesti tässä työssä käytettäviä eurooppalaisia sähköisiä järjestelmiä. Kuten aiemmin valtaosa rahoituksesta kohdistuu tietoteknisten valmiuksien kehittämiseen. Veroyhteistyön keskiössä on tarkasti suojattu yhteinen tietotekniikkaverkko, joka varmistaa, että tietoja vaihtaakseen verohallinnon tarvitsee ottaa yhteyttä vain kerran tähän yhteiseen infrastruktuuriin. Tämä on kustannustehokas ratkaisu kahden- tai monenväliseen yhteistyökehykseen verrattuna.

Komissio ehdotti ohjelman toteuttamiseen 239 miljoonaa euroa (vuoden 2018 hinnoin), joka myös vahvistettiin heinäkuun Eurooppa-neuvoston 2021–2027 rahoituskehyssovussa.

Ehdotuksella ei ole vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

5 Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Muistiolounnos asetusehdotuksesta on ollut 20.–26.6.2018 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (verotus).

Asia on ollut esillä MFF-johtoryhmässä 2.7.2018 sekä 5.10.2020.

Aikaisempaa vakiintunutta käytäntöä noudattaen asiasta on informoitu eduskuntaa E-kirjeellä 3.7.2018 (E 60/2018 vp). Valtiovarainvaliokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan ja suuri valiokunta on lähettänyt valiokunnan kannan tiedoksi valtioneuvostolle 13.9.2018.

Ottaen huomioon eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmin tänä vuonna toisessa asiassa antaman lausunnon PeVL 6/2020 vp sekä Eurooppa-neuvoston heinäkuussa monivuotisesta rahoituskehyksessä 2021–2027 saavuttaman sovinnon, eduskunnalle toimitetaan nyt aiempaa E-kirjettä täydentävästi perustuslain 96 §:n mukainen U-kirjelmä.

Ehdotusta käsiteltiin neuvostossa veroasiain työryhmässä. Coreperissa 28.11.2018 saavutettiin osittainen neuvoston yleisnäkemykset, jonka ulkopuolella ovat horisontaaliset rahoituskehysneuvottelujen yhteydessä ratkaistavat asiat.

Euroopan parlamentissa vastuuvaliokunta on ECON (Talous- ja raha-asiat), raporttijana on Sven Giegold (Greens, DE). Romanian puheenjohtajuuskaudella käytiin kolmikantaneuvotteluja Euroopan parlamentin kanssa (pl. rahoituskehysneuvottelujen yhteydessä ratkaistavat

asiat). Osittainen neuvottelutulos vahvistettiin neuvoston puolelta Coreperissa 27.3.2019, samoin kuin Euroopan parlamentin puolelta maaliskuussa 2019.

Osittaisen neuvottelutuloksen ulkopuolella ovat horisontaaliset rahoituskehysneuvotteluissa ratkaistavat asiat (oikeusvaltioperiaate, budjetti, kolmansien maiden osallistuminen) sekä Euroopan parlamentille horisontaalinen asia (delegoidun säännöksen käyttäminen työohjelmassa). Kolmikantaneuvottelut saatetaan loppuun rahoituskehysratkaisun jälkeen.

7 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä ja kannatettavana, että jo nykyisellä Fiscalis 2020 -ohjelmalla tavoiteltujen tavoitteiden saavuttaminen ja toimeenpantujen hankkeiden jatkuminen turvataan uudella Fiscalis-ohjelmalla.

Valtioneuvosto hyväksyy Fiscalis-ohjelman rahoituksen EU:n talousarviosta Eurooppa-neuvoston heinäkuussa 2020 antamien monivuotista rahoituskehystä 2021–2027 koskevien päätelmien mukaisesti.