

14.12.2015

Dnro 5327/2/14

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Ulla-Maija Lindström

LAINMUUTOS POISTI PIENITULOISIMPIEN YLEISRADIOVERO-ONGELMAN

1

ASIA

Olin päätöksessäni 21.1.2014 (drno 76 ja 165/4/2013) pyytänyt Verohallintoa selvittämään keinoja, joilla niissä tilanteissa, joissa ennakonpidätys toimitetaan vain yleisradioveron suorittamiseksi, pidätys suoritetaan laissa säädetyn perusteen mukaan. Verohallinnon ilmoituksen 16.5.2014 mukaan se oli päätynyt siihen, että asiakkaille annettavaa ohjausta parannetaan. Asiakkaita neuvotaan hakemaan muutosverokorttia kuluvan verovuoden aikana, jotta he voivat suorittaa veron laissa säädetyn perusteen mukaan. Ohjeistuksen laatiminen oli ilmoituksen mukaan työn alla ja julkaistaan syksyn aikana.

Verohallinnoita joulukuussa 2014 puhelimitse saadun tiedon mukaan ilmoituksessa tarkoitettu ohje oli Verohallinnon verkkosivuilla Yle-vero - usein kysytyä -kohdassa. Sivuston viimeiseen kysymykseen numero 18 annetussa vastauksessa kerrotaan mahdollisuudesta hakea muutosverokortti. Totesin, että Verohallinnon verkkosivuilla annettu ohjaus oli kovin vaatimaton. Sivuston mukaan ohje oli viimeksi päivitetty 2.1.2014 eikä sitä siten näyttäisi täydennetyin syksyn 2014 aikana toisin kuin Verohallinnon minulle antamassa ilmoituksessa luvattiin.

Kysymys oli pienituloisimmista ja useimmiten haavoittuvimmassa asemassa olevista henkilöistä, joilla kaikilla ei ole taloudellisia eikä teknisiä mahdollisuuksia tai kykyä tavoittaa verkkosivuilla tai puhelimitse annettavaa ohjausta. Koska mielestäni annettu ohjaus ja neuvonta oli puutteellinen, otin eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla asian omasta aloitteestani tutkittavaksi.

2

SELVITYS

Verohallinto toimitti siltä pyytämäni selvityksen ja lausunnon.

Verohallinnon Henkilöverotusyksikön selvityksessä 27.1.2015 todetaan muun ohella seuraavaa.

Henkilöverotuksen puhelinneuvonnassa toimivia virkailijoita on ohjattu kertomaan pienituloisille asiakkaille mahdollisuudesta muuttaa verokorttia loppuvuodesta, vaikka asiakas ei tätä asiaa nimenomaisesti kysyisikään. Niille asiakkaille, jotka eivät hae tietoa vero.fi sivustolta Verohallinnon puhelinpalvelu on pääasiallinen henkilökohtaisen ohjauksen kanava.

Vero.fi sivuilla olevaa informaatiota on parannettu lisäämällä ohjeistusta eläkeläisille (elämäntilanne ja perhesuhteet/eläkkeelle) sekä järjestämällä Yle-veron usein kysytyt kysymykset toisin, niin että tätä asiaa koskevat vastaukset eivät ole viimeisinä. Kysymys-vastauspareja on kaksi: Maksanko Yle-veroa, vaikka tuloni ovat niin pienet, etten maksa tuloveroa lainkaan? ja Kuinka paljon on takuueläkkeensaajan Yle-vero?

Veroilmoituksen täyttööppaaseen tekstiä ei valitettavasti saa, koska siinä on rajoitetusti tilaa ja siihen on pyritty ottamaan asioita, jotka koskevat suuria asiakasryhmiä tai ovat uusia. Yle-veroa käsiteltiin verovuoden 2013 täyttööppaassa.

Lisäksi Verohallinto kohdentaa viestintää eläkeläisille alkusyksystä, jolloin ennakonpidätysprosentin muuttaminen on ajankohtaista. Tämä toteutetaan lähettämällä uutisen muotoon kirjoitettu lehdistötiedote eläkeläisjärjestöille ja eläkeläislehdille.

Verohallinnon oikeusyksikön lausunnossa 3.2.2015 todetaan muun ohella seuraavaa.

Verohallinnon toimenpiteet

Selvitys ennakonpidätysprosentin perusteista ja ohjaus muutosverokortin hakemiseen

Verohallinto toimittaa verovelvollisille vuosittain vuodenvaihteessa tiedon ennakonpidätysprosentista ja selvityksen ennakonpidätysprosentin laskennan perusteista. Ennakonpidätysprosentin ilmoituksen yhteydessä toimitetussa selvityksessä verovelvollista neuvotaan hakemaan tarvittaessa muutosta ennakonpidätysprosenttiinsa. Tämä ohjaus muutosverokortin hakemiseen on tarkoitettu kaikille verovelvollisille, eikä ohjausta ole erikseen kohdistettu selvityspyynnössä tarkoitettuun yleisradioveron johdosta laskettuun ennakonpidätysprosenttiin.

Neuvonta Verohallinnon verkkosivuilla

Verohallinnon verkkosivuilla on yleisesti eläkeläisille suunnattua verotukseen kohdistuvaa neuvontaa. Verohallinnon verkkosivuilla on myös ohjausta yleisradioverosta mm kohdassa "Yle -vero- usein kysyttyä".

Tarvittaessa asiointitilanteessa verovelvolliselle tulostetaan Verohallinnon verkkosivuilla olevaa ohjausta mm. vastaukset yleisradioverosta ja sen vaikutuksesta verovelvollisen ennakonpidätysprosenttiin. Selvityspyynnössä tarkoitetuille eläkeläisille on tarkoitettu erityisesti oheiset vastaukset.

Maksanko Yle-veroa, vaikka tuloni ovat niin pienet, etten maksa tuloveroa lainkaan?

Kyllä. Yle-vero on henkilökohtainen vero, jonka suuruus riippuu tulojen määrästä. Yle-vero lasketaan eri perusteesta kuin tulovero, joten Yle-veroa voi tulla maksettavaksi, vaikka vähennysten johdosta tuloveroa ei tarvitse maksaa. Yle-vero on 0,68 % ansio- ja pääomatulojen yhteismäärästä tai tätä suuremmasta yrittäjän ja maatalousyrittäjän työtulon yhteismäärästä. Koska verokortissa prosentit pyöristetään aina lähimpään ylempään puoleen tai täyteen prosenttiin, peritään Yle- veroa verokortin mukaan 1 prosenttia. Liikaa maksettu vero palautetaan veronpalautuksena palautuskorkoineen. Kuluvan vuoden veroprocentin voi myös tarkentaa hakemalla muutosverokortin syksyllä. Tällöin jo maksettu vero voi riittää kattamaan yleisradioveron määrän kokonaan tai lähes kokonaan, jolloin loppuvuoden veroprocentiksi voi muodostua 0,0 tai 0,5 prosenttia.

Kuinka paljon on takuueläkkeensaajan Yle-vero?

Vuonna 2014 takuueläkkeen määrä on 8 920,56 euroa vuodessa (743,38 euroa kuukaudessa) ja Yle-vero tästä tulosta 0,68 prosenttia eli 60,66 euroa. Vuonna 2015 takuueläke on 8 958,84 euroa vuodessa (746,57 euroa kuukaudessa) ja Yle-vero tästä tulosta, 68 prosenttia eli 60,92 euroa. Koska verokortissa prosentit pyöristetään lähimpään ylempään puoleen tai täyteen prosenttiin, on takuueläkkeensaajan veroprocentti Yle-veron osalta 1 eli 89,59 euroa vuonna 2015. Liikaa maksetun Yle-veron (28,67) saa takaisin joko veronpalautuksena tai tekemällä muutosverokortin loppuvuodesta.

Asiakaspalvelu

Verohallinto on ohjeistanut asiakaspalvelijoitaan, jotta selvityspyynnössä tarkoitettujen asiakkaiden yhteydenottojen yhteydessä asiakkaita neuvotaan hakemaan tarvittaessa muutosta ennakonpidätysprosenttiinsa suoritettujen ennakonpidätysten määrän kattaessa maksettavan laskentaperusteen mukaisen yleisradioveron määrän.

Asiakkaiden parempi tavoittaminen eläkeläisjärjestöjen kautta ja eläkeläisille suunnatussa lehdissä

Henkilöverotusyksikön selvitykseen viitaten Verohallinto kohdistaa alkusyksystä verovuoden 2015 ennakonpidätysprosentin muuttamiseen liittyvää viestintää eläkeläisille. Tämä on tarkoitus toteuttaa suuntaamalla viestintää erityisesti eläkeläisjärjestöille ja eläkeläislehtien toimituksille, jotta tieto mahdollisuudesta hakea muutosta yleisradioveron perusteella laskettuun ennakonpidätysprosenttiin tavoitaisi selvitys- pyynnössä tarkoitettut Verohallinnon asiakkaat kattavasti ja oikea-aikaisesti.

Esitötetty veroilmoitus ja täyttöopas

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen selvityspyyntöön viitaten Verohallinto toteaa, että verovelvolliselle keväällä lähetettävässä esitötetyssä veroilmoituksessa ja sen täyttöoppaassa verovelvollista ohjataan korjaamaan ja oikaisemaan verovelvollisen esitötetyssä veroilmoituksessa olevat puutteet ja virheet.

Koska asianomaisen verovuoden ennakonpidätysprosenttiin ei voida veroilmoitusta korjattaessa ja oikaistaessa enää hakea muutosta, veroilmoituksen täyttöoppaassa annettava ohjaus ennakonpidätysprosentin muuttamiseen ei Verohallinnon näkemyksen mukaan täyttäisi ohjauksen selkeyden eikä oikea-aikaisuuden vaatimusta vaan johtaisi todennäköisemmin verovelvollisten virheelliseen käsitykseen verovelvollisen oikeudesta saada muutos jo päättyneen verovuoden ennakonpidätysprosenttiin.

Muutokset verotusmenettelyyn

Verohallinnossa on parhaillaan vireillä laaja tietojärjestelmähänke (Valmis- hanke), joka tulee korvaamaan etenemissuunnitelman mukaisesti Verohallinnon nykyiset tietojärjestelmät. Tuleva tietojärjestelmä tulee palvelemaan myös Verohallinnon tavoitetta nykyistä reaaliaikaisemmasta ja oikeamääräisemmästä verotuksesta. Tietojärjestelmä tukee osaltaan tavoitetta poistaa myös selvityspyynnössä tarkoitetun verovuoden aikana tapahtuvan veron liika- tai alipidätykseen liittyvän oikea-aikaisuuden ongelman nykyistä paremmin.

3

RATKAISU

Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 134) mukaan valtion veroa koskevassa laissa tulee säätää verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista. Laista tulisi yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulisi myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä olisi sidottua harkintaa.

Yleisradioverosta annetun lain mukaan henkilön yleisradioveron määrä on 0,68 prosenttia tuloverolaisissa tarkoitetun ansiotulon tai työtulon määrästä. Yleisradiovero on tulosidonnainen ja sen enimmäismäärä oli 140 euroa vuonna 2013. Vuonna 2014 veron enimmäismäärä nostettiin 143 euroon lailla 1073/2012. Alle 50 euron suuruista veroa ei maksuunpanna. Lailla 1073/2013 alaraja korotettiin 51 euroon. Lain esitöiden (HE 28/2012 vp) mukaan veron pienin määrä saavutetaan noin 600 euron kuukausituloilla ja sen enimmäismäärä noin 1700 euron kuukausituloilla.

Yleisradioverosta annetun lain mukaan vero määrätään ja maksuunpannaan tuloverotuksen toimittamisen yhteydessä. Veron ennakoperinnästä säädetään ennakoperintälaissa. Lain esitöiden mukaan yleisradiovero otetaan huomioon ennakonpidätysprosentin perusteissa. Veron ennakonpidätys saatetaan toimittaa yksinomaan yleisradioveron suorittamiseksi. Esitöiden mukaan ennakonpidätysprosentti lasketaan puolen prosenttiyksikön tarkkuudella pyöristämällä se seuraavaan ylempään täyteen tai puoleen prosenttiin.

Pidin ratkaisussani 21.1.2014 ennakonpidätystä yksinomaan yleisradioveron suorittamiseksi ongelmallisena. Ennakonpidätyksen pyörityssäännön vuoksi vero, jonka perusteeksi on laissa säädetty 0,68 prosenttia, peritään verovuoden aikana yhden prosentin suuruisena. Ylimääräisen veron taloudellinen vaikutus on sitä merkittävämpi, mitä pienituloisemmasta henkilöstä on kysymys. Totesin, että mielestäni juuri niissä tilanteissa, joissa ennakonpidätys toimitetaan vain yleisradioveron suorittamiseksi, se tulisi periä laissa säädetyn laskentaperusteen mukaan. Valtiovarainministeriön minulle antamassa lausunnossa tosin katsottiin, että ennakonperinnän vastaavuusvaatimus täyttyy näissäkin tilanteissa suhteellisin hyvin. En kuitenkaan pitänyt asianmukaisena sitä, että pienituloisimmat henkilöt, joille heiltä perityn ylimääräisen veron taloudellinen merkitys on suurin, joutuvat Verohallinnon pyörityssäännön vuoksi odottamaan liikaa perityn veron palauttamista seuraavana vuonna tapahtuvaan veronpalautukseen saakka. Katsoin, että erityisesti näissä tilanteissa ennakonpidätys tulisi ensisijaisesti suorittaa laissa säädetyn perusteen mukaan.

Verohallinto oli minulle antamansa ilmoituksen 16.5.2014 mukaan päätyneeseen siihen, että asiakkaille annettavaa ohjausta parannetaan. Uuden ohjeistuksen laatiminen oli ilmoituksen mukaan työn alla. Totesin joulukuussa 2014, että Verohallinnon verkkosivuilla annettu ohjeistus oli edelleen vaatimatonta. Sivuston mukaan ohje oli viimeksi päivitetty 2.1.2014 eikä sitä siten näyttäisi täydennetyksi toisin kuin Verohallinto oli minulle antamassaan ilmoituksessa luvannut. Lisäksi totesin, että kysymys oli pienituloisimmista ja usein haavoittuvimmassa asemassa olevista henkilöistä, joilla kaikilla ei ole taloudellisia eikä teknisiä mahdollisuuksia tai kykyä tavoittaa verkkosivuilla tai puhelimitse annettava ohjaus. Tämän vuoksi pyysin Verohallintoa selvittämään, millä tavoin se voi tavoittaa nämä henkilöt ja ohjata heitä asianmukaisesti.

Verohallinnon minulle nyt antaman selvityksen ja lausunnon mukaan Verohallinnon verkkosivuilla annettavaa ohjausta on parannettu. Sivulla on yleisesti eläkeläisille suunnattua verotukseen kohdistuvaa neuvontaa ja myös ohjausta yleisradioverosta. Verohallinnon asiakaspalvelijoita on ohjattu kertomaan pienituloisille asiakkaille mahdollisuudesta muuttaa verokorttia loppuvuodesta, vaikka asiakas ei tätä nimenomaisesti kysyisikään. Lisäksi Verohallinto kohdistaa alkusyksystä verovuoden 2015 ennakonpidätysprosentin muuttamiseen liittyvää viestintää eläkeläisille. Erityisesti eläkeläisjärjestöille ja eläkeläislehtien toimituksille suunnataan viestintää, jotta tieto mahdollisuudesta hakea muutosta ennakoperintäprosenttiin tavoitaisi Verohallinnon asiakkaat kattavasti ja oikea-aikaisesti.

Hallitus on nyt syksyllä 2015 antanut eduskunnalle esityksen yleisradioverosta annetun lain 2 §:n muuttamiseksi (HE 58/2015 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yleisradioverosta annettua lakia siten, että henkilön yleisradioveron pienin maksuunpantava määrä korotettaisiin 51 eurosta 70 euroon, mikä vapauttaisi verosta 300 000 pienituloisinta yleisradioveroa maksavaa. Tuloraja, josta lähtien henkilön yleisradioveroa oli maksettava, nousee palkansaajilla nykyisestä noin 8 120 eurosta 10 914 euroon ja eläkeläisillä sekä etuustulon saajilla 7 500 eurosta 10 294 euroon. Ehdotus merkitsee, että yleisradioveroa ei enää määrättäisi tulonsaajille, jotka eivät maksa lainkaan tuloeroa. Esitys liittyy valtion vuoden 2016 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016, ja sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2016 toimitettavassa verotuksessa.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on 2.12.2015 hyväksymässään mietinnössä (VaVM 12/205 vp) puoltanut esityksen hyväksymistä muuttamattomana. Mietinnössä todetaan muun ohella seuraavaa.

"Esitys koskee yksinomaan henkilön yleisradioveroa, jonka pienin maksuunpantava määrä on tarkoitus nostaa 51 eurosta 70 euroon. Veron perusteet, kertymäprosentti (0,68 %) ja enimmäismäärä (143 euroa) säilyisivät sen sijaan ennallaan, samoin yhteisön yleisradiovero kaikin osin.

Muutos pienentäisi yleisradioverolla kerättävää tuottoa vuositasolla noin 20 milj. euroa ja vapauttaisi veron piirissä nykyisin olevista noin 300 000 pienituloisista kokonaan maksuvelvollisuudesta. Veron ulkopuolelle jäisivät mm. kaikki pelkkää takuueläkettä tai kansaneläkettä saavat.

Muutoksen taustalla on päätös jättää valtion televisio- ja radorahastosta annetun lain eli ns. rahastolain 3 §:ssä tarkoitettua määrärahan indeksitarkistus tekemättä vuonna 2016 [Indeksijäädytystä koskeva lainmuutosehdotus on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä (HE 44/2015 vp), ja tämä esitys on tarkoitus käsitellä sen yhteydessä.]. Määräraha itsessään sisältyy valtion talousarvioon momentille 31.40.60 (Siirto valtion televisio- ja radorahastoon), josta siirretään vuosittain valtion televisio- ja radorahastoon Yleisradio Oy:n julkisen palvelun kustannusten kattamiseen tarvittava summa. Määrärahaa vastaava tulo kerätään yleisradioverolla, ja tarkoitus on, että määräraha ja yleisradioveron tuotto vastaavat pitkällä aikavälillä toisiaan.

Indeksijäädytys merkitsee sitä, että yleisradioveron tuotto on muodostumassa noin 70 milj. euroa suuremmaksi kuin määrärahojen yhteismäärä vuosina 2016—2019, jos veroperusteita ei tarkisteta. Epäsuhtaa kasvattaa lisäksi se, että vastaavanlainen indeksijäädytys tehtiin myös kuluvalle vuodelle. Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus korjaisi tämän epäsuhtan. Se on siten Yleisradio Oy:n rahoitusratkaisun periaatteiden mukainen.

Valiokunta pitää ehdotettua veroperusteiden tarkistustapaa hyvänä ja kohtaannoltaan oikeana. Se on yksinkertainen ja lisää vapautuksen piiriin kuuluvien henkilöiden käytettävissä olevia tuloja maksuunpanematta jäävän veron verran eli 51—70 euroa vuodessa. Muutos nostaisi yleisradioveron piiriin kuuluvien tulorajoja palkansaajilla nykyisestä noin 8 120 eurosta 10 914 euroon sekä eläkkeen- ja etuustulojen saajilla 7 500 eurosta 10 294 euroon. Muutos kaventaa kaikkiaan hieman tuloeroja.”

Eduskunta täysistunnossaan 9.12.2015 hyväksyi hallituksen esitykseen HE 58/2015 vp. sisältyvän lakiehdotuksen.

Käytettävissä olevan asiakirjaselvityksen mukaan Verohallinto on tehostanut vuonna 2015 yleisradioveroa koskevaa neuvontaa. Se on pyrkinyt verkkosivuillaan, asiakaspalvelussaan ja suunnatulla viestinnällään ohjaamaan pienituloisimpia asiakkaitaan hakemaan muutosta verovuoden ennakkoperintäprosenttiin, jotta ennakkoperinnän yhteydessä perittävä yleisradiovero vastaisi mahdollisimman tarkoin laissa säädettyä veron perustetta. Tähän nähden ja ottaen huomioon vuoden 2016 alusta voimaan tuleva yleisradioverosta annetun lain 2 §:n muutos, jonka mukaan veroa ei enää määrätä niille tulonsaajille, jotka eivät lainkaan maksa tuloveroa, katson, että asian korjaantuvan tilan johdosta minulla ei ole aihetta enempään toimenpiteisiin laillisuusvalvontani puitteissa.