Euroopan unionin neuvosto

Bryssel, 26. marraskuuta 2026
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	25. marraskuuta 2026
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2026) 630 final
Asia:	KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Mind the Gap 2026: Julkisen talouden vahvistaminen yhteisin toimin, joilla pienennetään verovajeita ja parannetaan verosäännösten noudattamista

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2026) 630 final.

Liite: COM(2026) 630 final

EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 24.11.2026
COM(2026) 630 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Mind the Gap 2026: Julkisen talouden vahvistaminen yhteisin toimin, joilla pienennetään verovajeita ja parannetaan verosäännösten noudattamista

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} - {SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} - {SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} - {SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} - {SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} - {SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} - {SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} - {SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} - {SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} - {SWD(2026) 1228 final}

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

Mind the Gap 2026: Julkisen talouden vahvistaminen yhteisin toimin, joilla pienennetään verovajeita ja parannetaan verosäännösten noudattamista

1. Johdanto

Euroopan on investoitava, jotta se voi vahvistaa puolustusvalmiuksiaan, nopeuttaa digitalisaatiota ja vihreää siirtymää sekä parantaa tuottavuuttaan ja kilpailukykyään. Monissa jäsenvaltioissa kansalliset talousarviot ovat kuitenkin hyvin tiukoilla, joten kriittisiin investointeihin jää vain vähän julkisen talouden liikkumavaraa.[1]

Verosäännösten noudattamisvajeista tehtyjen arvioiden mukaan EU:ssa menetetään kuitenkin joka vuosi yli 200 miljardia euroa verotuloja, mikä vastaa noin yhtä prosenttia EU:n BKT:stä. Pelkästään arvonlisäveron (alv) osalta menetysten arvioidaan olleen vuonna 2023 noin 125 miljardia euroa eli 9,5 prosenttia ennakoidusta arvonlisäverokertymästä. Yhteisöveron osalta jäsenvaltiokohtaiset arvioidut menetykset ovat yhteensä lähes 50 miljardia euroa eli 9,2 prosenttia kannetuista yhteisöverotuloista.[2] Kyse on verotuloista, jotka olisi maksettava mutta jotka jäävät kantamatta tietyntyyppisen verovilpin, veronkierron, hallinnollisten puutteiden tai tahattomien virheiden vuoksi. Noudattamisvajeita on jo luonnostaan vaikea mitata, ja käytettävissä olevien arvioiden kattavuus, menetelmät ja epävarmuuden aste vaihtelevat.[3] Arviot ovat todennäköisesti varovaisia, koska ne eivät kata kaikentyyppisiä verotulojen menetyksiä, kuten rajat ylittävästä aggressiivisesta verosuunnittelusta tai kansainvälisestä voitonsiirrosta johtuvia menetyksiä. Arviot osoittavat, että merkittävää hyötyä voidaan saavuttaa investoimalla sekä mittausten parantamiseen että verosäännösten noudattamista tehostaviin toimenpiteisiin. Jos edes osa puuttuvista verotuloista saataisiin perittyä, se auttaisi keventämään julkiseen talouteen kohdistuvia paineita ja loisi investoinneille lisää liikkumavaraa ilman uusia veroja tai nykyisten verokantojen korotuksia.

[1] Maakohtaiset tiedot, menetelmät ja aineistot esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjoissa SWD(2026) 1201 – SWD(2026) 1228.

[2] Arvonlisävero ja yhteisövero nostetaan tässä esiin esimerkkeinä veroista, joista on saatavilla koko EU:n osalta verrattain luotettavia arvioita. Noudattamisvajeita voi syntyä myös muissa veroissa, kuten henkilökohtaisessa tuloverossa ja yksityishenkilöiden varallisuusveroissa, mutta niistä saatavilla olevat arviot ovat hajanaisempia, eikä niitä ole otettu mukaan tässä tiedonannossa esitettyihin yhteenlaskettuihin lukuihin.

[3] Lisäksi tiettynä vuonna saatavilla olevat uusimmat arviot koskevat yleensä kahden tai kolmen vuoden takaista tilannetta, mikä johtuu verovajeiden arvioinnin pohjana olevien kansallisten data-aineistojen julkaisuaikatauluista. Arviot piilotalouden koosta vaihtelevat jäsenvaltioittain 0,7 prosentista 25 prosenttiin BKT:stä.

Laajan harmaan talouden ja monimutkaisten verosääntöjen vuoksi on haastavaa mutta tärkeää ymmärtää, mistä noudattamisvajeet eri puolilla EU:ta johtuvat. Useissa jäsenvaltioissa harmaata taloutta on paljon, mikä heikentää verosäännösten noudattamista. Yhä monimutkaisemmat verosäännökset ja rajat ylittävät järjestelyt voivat lisätä säännösten noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia, johtaa virheisiin tai veronkiertoon ja aiheuttaa merkittäviä verotulojen menetyksiä. Käsitykset verojärjestelmän oikeudenmukaisuudesta ja tehokkuudesta sekä kokonaisverorasituksesta voivat vaikuttaa verosäännösten noudattamiseen. Nämä tekijät vaihtelevat maittain. Veroviranomaisten ja verovelvollisten välinen toimiva vuorovaikutus auttaa luomaan luottamukseen perustuvan, avoimen ja tukea antavan ympäristön, mikä parantaa verosäännösten noudattamista ja vahvistaa sisämarkkinoiden toimintaa, yhdentymistä ja kilpailukykyä.

Jäsenvaltioiden on tiedettävä noudattamisvajeidensa suuruus, jotta ne voivat arvioida julkiseen talouteen kohdistuvia riskejä. Noudattamisvajeiden ja niiden ajallisen kehityksen mittaaminen ei ole pelkkä tekninen tehtävä, vaan sen avulla viranomaiset saavat tietoa siitä, miten ne voivat tehostaa valvontaa ja edistää verosäännösten noudattamista. Näiden arvioiden avulla voidaan tunnistaa riskejä, kohdistaa toimia, kohdentaa resursseja ja tarkentaa strategioita, joilla edistetään verosäännösten noudattamista. Verovajeanalyysi on siten strateginen hallinnointiväline, jolla voidaan lisätä kannettujen verotulojen määrää.

Verotuet ovat politiikkatoimista johtuvia verovajeita. EU:n jäsenvaltioiden ilmoitusten mukaan verotukien vuoksi menetetään vuosittain noin 750 miljardia euroa verotuloja (mikä vastaisi 4:ää prosenttia EU:n BKT:stä vuonna 2025), mutta tähän lukuun on suhtauduttava varauksella[4]. Verotukia ovat esimerkiksi alennetut verokannat, joidenkin alojen verovapautukset, verohyvitykset tai muut verokannustimet. On ratkaisevan tärkeää seurata ja arvioida näitä verotukia. Toisin kuin suorat menot, verotuet vakiintuvat usein ajan mittaan osaksi verojärjestelmää ja voivat rasittaa kansallisia talousarvioita erittäin paljon. Hyvin kohdennetut verokannustimet voivat sen sijaan tukea tärkeitä politiikkatavoitteita, kuten innovointia tai puhdasta siirtymää. Tällaisista kannustimista annetaan suosituksia esimerkiksi puhtaan teollisen kehityksen ohjelmassa tai säästö- ja investointiunionistrategiassa. Verokannustimista puhtaan teollisen kehityksen ohjelman tukemiseksi annetussa komission suosituksessa[5] vahvistetaan periaatteet verohyvitysten ja nopeutettujen poistojen tehokkaalle suunnittelulle ja kehotetaan jäsenvaltioita muun muassa arvioimaan toteutettujen toimenpiteiden vaikuttavuutta säännöllisesti.

Nykyaikainen ja dataohjautuva verohallinto on välttämätön, jotta verovajeita voidaan pienentää ja verosäännösten noudattamista parantaa. Monissa jäsenvaltioissa

[4] Tähän lukuun on suhtauduttava varauksella, koska siinä on laskettu yhteen eri vuosilta peräisin olevia ja merkitykseltään erilaisia maakohtaisia kokonaissummia. Verotukia koskevan raportoinnin kattavuus vaihtelee, ja vertailukohtana olevat verojärjestelmät eroavat toisistaan niin huomattavasti, että kansalliset viranomaiset eivät hyväksy lukujen yhteenlaskemista edes kansallisella tasolla. Kansalliset arviot verotulojen menetyksistä ovat peräisin GTED-tietokannasta.

[5] Komission suositus verokannustimista puhtaan teollisen kehityksen ohjelman tukemiseksi puhtaan teollisen kehityksen valtiontukikehyksen puitteissa, C(2025) 4319 final, http://publications.europa.eu/resource/cellar/1cce2106-5c5d-11f0-a9d0-01aa75ed71a1.0009.01/DOC_1.

verosäännösten noudattaminen heikkenee, verovelat kasvavat, digitaaliset järjestelmät ovat pirstaleisia ja rajat ylittävät liiketoimet yhä monimutkaisempia. Jotta näihin haasteisiin voidaan vastata, tarvitaan tulevaisuuden vaatimuksiin valmista, dataohjautuvaa verohallintoa, joka pystyy havaitsemaan verosäännösten noudattamatta jättämisen varhain, helpottamaan säännösten vapaaehtoista noudattamista ja varmistamaan, että maksamattomat verot peritään viipymättä. Keskeisessä asemassa ovat investoinnit digitaalisiin välineisiin, integroituihin järjestelmiin ja reaaliaikaiseen tietojenkäsittelyyn sekä veronkanto- ja perintävalmiuksien vahvistaminen ja viranomaisten välinen yhteistyö.

Mind the Gap -tiedonanto ja sitä täydentävät 27 maakohtaista selvitystä ovat strateginen väline, jolla voidaan parantaa verojärjestelmiä ja verosäännösten noudattamista kaikkialla EU:ssa. Aloitteen perimmäisenä tavoitteena on auttaa jäsenvaltioita pienentämään verosäännösten noudattamatta jättämisestä johtuvia verovajeita, optimoimaan veronkantoa ja tiukentamaan verotukien hallinnointia. Aloitteessa myös kehotetaan jäsenvaltioita raportoimaan säännöllisesti politiikkatoimista johtuvista vajeista sekä arvioimaan ja järkeistämään niitä etenkin silloin, kun verotuet eivät ole tuottaneet vastinetta rahalle. Aloitteella autetaan jäsenvaltioita tarkastelemaan ja pienentämään vajeita sekä nykyaikaistamaan veronkantoa. Lisäksi aloitteessa hyödynnetään hallinnollisesta yhteistyöstä saatavia merkittäviä etuja, ja jäsenvaltiot voivat yhdessä vertailla tuloksia ja jakaa parhaita käytäntöjä osana tulevaisuuteen suuntautuvaa uudistusohjelmaa.

Tiedonannossa arvioidaan verovajeisiin liittyviä haasteita ja määritellään toimia, joilla näihin haasteisiin voidaan vastata. Ensinnäkin siinä arvioidaan haasteita, joita jäsenvaltiot kohtaavat, kun ne mittaavat, seuraavat ja arvioivat verovajeita ja pyrkivät tämän jälkeen sisällyttämään näin saadut tiedot verohallinnon toimintaan, samalla kun ne panostavat digitalisaation ja veronkannon tehostamiseen. Seuraavaksi siinä esitetään joukko toimia, joilla näihin haasteisiin voidaan vastata sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla (tarvittaessa myös valtiotasoa alemmalla tasolla).[6] Koordinoimalla toimintaa ja tekemällä tiivistä yhteistyötä kaikilla tasoilla voidaan viime kädessä edistää verosäännösten noudattamista, tehostaa veropolitiikkaa ja parantaa veronkantoa, mikä auttaa luomaan strategisten investointien tukemiseen tarvittavaa julkisen talouden liikkumavaraa.

2. Mittaamisesta integrointiin: arviointi unionin ja jäsenvaltioiden tasolla

2.1 Mittaaminen: noudattamisvajeen mittaamisen tehostaminen

Sitkeiden noudattamisvajeiden pienentäminen edellyttää suurempia investointeja tietämykseen, dataan ja analyysivalmiuksiin. Yhä useampi jäsenvaltio arvioi noudattamisvajeitaan, mutta vain harvat niistä ovat ottaneet käyttöön kattavia

[6] Useissa jäsenvaltioissa myös osavaltiot, alueet tai paikallishallinto kantavat, hallinnoivat ja perivät veroja sekä myöntävät verotukia.

arviointiohjelmia, jotka koskevat useita verolajeja.[7] Tanska, Ruotsi, Italia ja Alankomaat ovat sisällyttäneet verovajeanalyysin osaksi verosäännösten noudattamista koskevaa riskinhallintaa. Ne käyttävät analyysituloksia apuna finanssipolitiikan valmistelussa, verosäännösten noudattamiseen liittyvien riskien tunnistamisessa, toimien kohdentamisessa ja resurssien jakamisessa. Tulosten avulla ne myös arvioivat verosäännösten noudattamista koskevien strategioidensa tehokkuutta. Toiset jäsenvaltiot, muun muassa Ranska, Puola ja Viro, ovat kehittäneet tätä valmiutta vasta äskettäin tai eivät vielä arvioi noudattamisvajeitaan järjestelmällisesti.

Jäsenvaltioiden kokemukset osoittavat, että verovajeen kattavan arvioinnin avulla saavutetaan parempia tuloksia verosäännösten noudattamisessa. Jäsenvaltioissa, joissa on pitkäaikaiset ja pitkälle kehitetyt verovajeohjelmat, kuten Tanskassa, Italiassa, Ruotsissa ja Alankomaissa[8], noudattamisvajeet ovat yleensä suhteellisen pieniä tai niitä on pystytty ajan mittaan pienentämään. Esimerkiksi Alankomaat on laajentanut analyysivälineitään yhdistämällä tarkastuksissa saadun näytön käyttäytymistutkimukseen. Analyysista saatujen tietojen avulla veroviranomainen voi suunnitella kohdennettuja ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä ja parantaa verosäännösten vapaaehtoista noudattamista. Tanska on kehittänyt laajaan tarkastusaineistoon perustuvan edistyksellisen ohjelman, jolla mitataan verosäännösten noudattamista ja jonka avulla voidaan selvittää säännösten noudattamatta jättämisen luonnetta eri toimialoilla. Ruotsin ja muiden jäsenvaltioiden ohjelmien keskeinen piirre on ollut se, että eri verovelvollisryhmiin on kohdistettu järjestelmällisesti sekä satunnaistarkastuksia että riskiperusteisia tarkastuksia.[9] Vaikka tämä ei osoita suoraa syy-yhteyttä, se antaa viitteitä siitä, että noudattamisvajeen säännöllisen arvioinnin avulla verosäännösten noudattamista koskevat strategiat voidaan kohdentaa paremmin ja veroviranomaiset voivat tunnistaa riskit varhaisessa vaiheessa.

Komissio on suunnitellut, tukenut ja koordinoinut huomattavia investointeja välillisiä ja välittömiä veroja koskevan noudattamisvajeen arviointiin sekä kansallisella että EU:n tasolla. Tämä on erityisen tärkeää välittömien verojen kohdalla, sillä kansalliset arviot perustuvat usein erilaisiin määritelmiin, menetelmiin ja datalähteisiin, kattavat eri verovelvollisryhmiä ja koskevat eri raportointijaksoja. Nämä erot heikentävät vertailukelpoisuutta mutta luovat myös mahdollisuuksia menetelmiä koskevaan tietojenvaihtoon. EU:n rahoittama Fiscalis-projektiryhmä on vuodesta 2021 lähtien laatinut

[7] OECD (2024), Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Pariisi, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

[8] Alankomaissa yhdistetään verotarkastajille tehtyjen kyselyjen tulokset ja tarkastusaineisto, jotta ymmärrettäisiin paremmin noudattamatta jättämiseen vaikuttavat tekijät ja muun muassa monimutkaisuuden, tiedon puutteen ja virheellisten neuvojen merkitys. Tanska käyttää verosäännösten noudattamisen arvioinnissa toimialakohtaista ja satunnaistarkastuksista saatua aineistoa. Kummassakin tapauksessa saatujen tietojen avulla voidaan kohdentaa verosäännösten noudattamista edistäviä toimia ja tukea vapaaehtoista noudattamista.

[9] Satunnaistarkastuksista saadaan tilastollisesti edustavaa tietoa siitä, kuinka yleistä säännösten noudattamatta jättäminen on ja millaista se on, kun taas riskiperusteisten tarkastusten avulla tunnistetaan ja tutkitaan verovelvollisia, jotka jättävät muita todennäköisemmin noudattamatta säännöksiä. Satunnaistarkastusten tulokset ovat myös merkittäviä, sillä niiden avulla validoidaan ja mukautetaan riskiperusteisia valintamalleja. Verovajeen arviointiohjelmat tuottavat siten tietoa verohallinnon muille osille, jotta veronkantoa voidaan tehostaa.

yhteistä kehystä noudattamisvajeen arviointia varten.[10] [11] Lisäksi jotkin jäsenvaltiot, kuten Puola[12] ja Slovenia,[13] ovat käyttäneet teknisen tuen välinettä kehittääkseen yhteisöveron noudattamisvajeen arviointia.

EU:ssa on jo kehitetty yhteistyön tuloksena välillisen verotuksen alalla yhteinen menetelmä, jolla arvioidaan arvonlisäverosäännösten noudattamisvajetta. Kaikki jäsenvaltiot osallistuvat tähän EU:n laajuiseen arviointiin. EU:ssa arvonlisäverosäännösten noudattamisvaje oli vuonna 2023 arviolta 9,5 prosenttia laskennallisista arvonlisäverotuloista. Jäsenvaltioiden välillä oli huomattavia eroja, ja useissa maissa tilanne on parantunut ajan mittaan.[14] Kun vajeen nykytason lisäksi tarkastellaan siinä ajan mittaan tapahtuneita muutoksia, saadaan kuva kansallisista toimista verosäännösten noudattamisen parantamiseksi, ja viranomaiset voivat arvioida toteutettujen toimenpiteiden tehokkuutta. Digitaalinen raportointi, verkkoon kytketyt kassakoneet, esitäytetyt arvonlisäveroilmoitukset ja muut digitaaliset välineet voivat parantaa jäljitettävyyttä ja verosäännösten noudattamista. Komissio myös kehittää, testaa ja tarkastelee valmisteverovajeiden arviointimenetelmiään tätä varten perustetun asiantuntijaryhmän tuella. Siihen kuuluu asiantuntijoita yli 20 jäsenvaltiosta, ja siinä vaihdetaan kokemuksia menetelmistä ja selvitetään, miten arvioilla voitaisiin tukea paremmin operatiivista työtä (ks. myös 3.1 kohta).

Yhteisöverotuksen toimintaympäristön muuttuessa kehitetään parhaillaan valmiuksia arvioida yhteisöveron noudattamisvajeita koko EU:ssa. Komissio on kehittänyt uudenlaisen makrotaloudellisen menetelmän, jolla yhteisöveron noudattamisvaje voidaan laskea kansantalouden tilinpidon tietojen sekä kansallisten tilastolaitosten piilotaloudesta laatimien arvioiden avulla. Menetelmä tarjoaa yhteisen kehyksen jäsenvaltioiden yhteisöveron noudattamisvajeiden arviointiin. Uusimpien arvioiden mukaan vaje on 25 jäsenvaltiossa keskimäärin noin 9,2 prosenttia kannetuista yhteisöverotuloista, joskin osuus vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioittain ja vuosittaisia muutoksia olisi tulkittava varoen. Menetelmässä ei kuitenkaan oteta huomioon verotulojen menetyksiä, joita rajat ylittävä aggressiivinen verosuunnittelu tai kansainväliset voitonsiirrot mahdollisesti aiheuttavat, koska kansantalouden tilinpidossa voitot otetaan yleensä huomioon vasta sen jälkeen, kun ne on kohdennettu eri maiden välillä. Tällaisten verotulojen menetysten analysointiin tarvitaan

[10] Lisätietoja: Euroopan komissio: Verotuksen ja tulliliiton pääosasto (2025). Towards a common approach to tax gap estimation in the EU: Fiscalis Project Group 008 – Final report. Euroopan unionin julkaisutoimisto. https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] Vuodesta 2026 alkaen on siirrytty hankkeen toiseen jaksoon. Ensimmäiseen tai toiseen jaksoon osallistuvia jäsenvaltioita ovat henkilökohtaisen tuloveron alaryhmässä BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK ja SE; yhteisöveron alaryhmässä CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK ja SE; yhteisön sisäisten missing trader -petosten alaryhmässä EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK ja SE; ja verkkokaupan alaryhmässä BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK ja SE. Lisäksi Georgia on liittynyt henkilökohtaisen tuloveron ja yhteisöveron alaryhmiin hankkeen toisen jakson ajaksi.

[12] Teknisen tuen välineen vuoden 2023 hanke "Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy", 2024–2026.

[13] Teknisen tuen välineen vuoden 2021 hanke "Improving the administration of corporate income tax in Slovenia", 2022–2023.

[14] Ks. Euroopan komissio, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Śmietanka, A. ym., *VAT gap in Europe – Report 2025*, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

lisänäyttöä ja täydentäviä menetelmiä, muun muassa veropohjan rapautumista ja voitonsiirtoja koskevaa työtä.[15] Yhteisöverotuksen toimintaympäristö muuttuu, kun OECD:n pilari 2 -säännöt sekä myöhemmin verotusta koskeva koontipaketti ja hallinnollista yhteistyötä verotuksen alalla koskeva uudelleenlaadittu direktiivi pannaan täytäntöön niiden hyväksymisen jälkeen. Tämän vuoksi arviointivälineitä on kehitettävä muun muassa laajentamalla yhteisöverovajetta koskevat arviot kattamaan muitakin osa-alueita piilotalouden lisäksi.

2.2 Seuranta: verotukia koskevan raportoinnin laadun parantaminen

Verotuet ovat verolainsäädännön erityissäännöksiä, joiden tarkoituksena on kannustaa tietynlaiseen toimintaan tai hyödyttää tiettyjä ryhmiä, ja ne vähentävät tarkoituksellisesti julkisen sektorin verotuloja. Sen sijaan, että julkinen sektori myöntäisi tukea suorina menoina, se voi antaa yksityishenkilöille tai yrityksille välillistä taloudellista tukea keventämällä näiden verotaakkaa. Verotuet ovat siis poikkeamia vertailukohtana olevasta verojärjestelmästä, ja niillä myönnetään tietyille verovelvollisille, aloille tai toiminnoille erityiskohtelua, kuten alennettuja verokantoja, verovapautuksia ym.

On ensiarvoisen tärkeää raportoida näistä verotuista EU:n julkisen talouden ohjausjärjestelmän edellyttämällä tavalla, jotta niihin luonnostaan liittyvä avoimuuden puute voidaan korjata. Toisin kuin suorat meno-ohjelmat, kuten tuet tai avustukset, verotuet eivät yleensä edellytä parlamentin vuosittaista hyväksyntää. Kun verotuista on kerran säädetty, ne pysyvät voimassa, kunnes ne erikseen kumotaan tai niiden voimassaolo päättyy raukeamislausekkeen perusteella. Verotukia koskevalla raportoinnilla voidaan korjata tämä epäsymmetria sekä lisätä avoimuutta ja vastuuvelvollisuutta. EU:n julkisen talouden ohjausjärjestelmässä edellytetään, että verotukien vaikutuksesta tuloihin raportoidaan yksityiskohtaisesti, jotta kansallisista julkisista menoista saadaan kattava kuva.[16]

EU:n jäsenvaltioiden verotukia koskevat raportit eroavat toisistaan huomattavasti sisällöltään, yksityiskohtaisuudeltaan ja laadultaan. Jotkin jäsenvaltiot esittävät talousarvion liitteessä yhden taulukon, johon on koottu arviot verotukien aiheuttamista verotulojen menetyksistä, mutta eivät esitä täydentäviä taustatietoja. Toiset julkaisevat verotukia koskevia raportteja, joissa on yksityiskohtaiset tiedot kaikista asiaankuuluvista verosäännöksistä sekä monivuotiset arviot verotulojen menetyksistä.

Verotukia koskevien säännösten suuri määrä voi lisätä verotuksen monimutkaisuutta. Kreikka on ilmoittanut verotukia koskevien säännösten määräksi yli 1 000. Portugali on ilmoittanut yli 700 verosäännöksestä, Italia yli 600:sta sekä Ranska ja Puola kumpikin yli 400:sta.

---

[15] Yhteisen tutkimuskeskuksen laskentamenetelmää yhteisöveron noudattamisvajeen määrittämiseksi sekä menetelmän oletuksia ja rajoituksia käsitellään yksityiskohtaisesti Euroopan komission verotuksen ja tulliliiton pääosaston julkaisussa (2025) "The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues".

[16] Jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista 8. päivänä marraskuuta 2011 annetussa neuvoston direktiivissä 2011/85/EU, sellaisena kuin se on muutettuna 29. huhtikuuta 2024 annetulla neuvoston direktiivillä (EU) 2024/1265, säädetään verotukia koskevasta raportoinnista 14 artiklan 2 kohdassa.

Verotuilla voi olla huomattava vaikutus julkisen sektorin talousarvioihin. Verotuista aiheutuvat verotulojen menetykset vaihtelevat ilmoitusten mukaan Irlannin 0,4 prosentista Alankomaiden 14 prosenttiin suhteessa BKT:hen, mikä johtuu sekä verojärjestelmien että raportointimenetelmien eroista. Verotuista aiheutuvat suuret verotulojen menetykset eivät välttämättä tarkoita, että nämä toimenpiteet olisivat liiallisia tai tehottomia. Verotulojen menetykset voivat olla suhteellisen suuria myös siksi, että verotuksen yleinen taso on korkea, tai siksi, että verotukia koskeva raportointi on hyvin kattavaa.[17]

Verotukia koskevien arvioiden yhteenlasku ja vertailu eri luokkien, jäsenvaltioiden ja ajanjaksojen välillä on menetelmällisesti hyvin haastavaa. Vaikka kokonaisluvut voidaan laskea yksinkertaisesti laskemalla yhteen yksittäisiä säännöksiä koskevat arviot, näin saatuja arvioita on syytä tulkita varoen. Ensinnäkin niissä yleensä yliarvioidaan mahdolliset verotulojen lisäykset, koska pelkässä yhteenlaskussa päällekkäiset säännökset saatetaan laskea kahteen kertaan. Arvioissa ei myöskään oteta huomioon käyttäytymisvaikutuksia, jotka pienentävät verokertymää. Merkittävää osaa verotukia koskevista säännöksistä ei myöskään voida arvioida määrällisesti.[18] Lopuksi on todettava, että raportointi vaihtelee suuresti sen mukaan, mitä jäsenvaltiot määrittelevät verotuiksi.[19]

2.3 Arviointi: verotukien kustannustehokkuuden varmistaminen

Verotuksella voidaan luoda vahvoja kannustimia, jotka auttavat hallituksia edistämään erilaisia politiikkatavoitteita, mutta verotus ei välttämättä aina ole ajan mittaan kustannustehokkain väline. On analysoitava huolellisesti, ovatko verokannustimet hyödyllisiä tietyn politiikkatavoitteen saavuttamisessa. Verotukien kustannuksia, hyötyjä ja riskejä olisi arvioitava säännönmukaisesti. Komission suosituksessa verokannustimista puhtaan teollisen kehityksen ohjelman tukemiseksi vahvistetaan periaatteet, joiden avulla puhtaisiin investointeihin myönnettävät verohyvitykset ja nopeutetut poistot voidaan suunnitella tehokkaiksi ja joita on sovellettava EU:n valtiontukisääntöjen mukaisesti. Jäsenvaltioita kehotetaan ilmoittamaan komissiolle toteuttamistaan toimenpiteistä, ja niiden on suositeltavaa arvioida säännöllisesti toimenpiteiden vaikuttavuutta ja vaihtaa parhaita käytäntöjä.[20] Laajemmin ajateltuna saastuttaja maksaa -periaatteen soveltaminen merkitsee myös, että on tarkasteltava uudelleen mahdollisia ympäristölle haitallisia verotukia, jotka

[17] Toisinaan kalliit verosäännökset katsotaan rakenteellisiksi ja jätetään siksi raportoinnin ulkopuolelle. Ihannetapauksessa verotukia koskevassa raportoinnissa käsitellään myös rakenteellisia säännöksiä. Alankomaissa raportointi kattaa kaikki julkisen talouden kannalta merkitykselliset säännökset.

[18] Verotukia koskevia säännöksiä voidaan jättää arvioimatta määrällisesti joko tietoisesti tai koska niiden arviointi ei ehkä ole mahdollista. Säännöksiä ei välttämättä arvioida määrällisesti esimerkiksi siksi, että ne ovat vähäisiä, teknisiä, rakenteellisia tai EU:n edellyttämiä. Joitakin säännöksiä ei voida arvioida, koska tietoja ei ole. Joissakin tapauksissa tiedot voivat periaatteessa olla saatavilla, mutta niiden kerääminen tietyn säännöksen osalta on liian kallista. Tietoja ei ole saatavilla esimerkiksi silloin, kun tietyistä toiminnoista saadut tulot on vapautettu verosta. Koska tuloja ei ilmoiteta, verotulojen menetyksiä ei voida arvioida.

[19] Alennetut arvonlisäverokannat on esimerkiksi voitu määritellä osaksi vertailukohtana olevaa verojärjestelmää, tai tulojen verovapaa perusosa tai yritysten tappioiden vähennysoikeus tulevista voitoista päinvastoin verotueksi, vaikka useimmat maat pitävät näitä rakenteellisina säännöksinä.

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_fi.

luovat saastuttajille vääränlaisia kannustimia. Näin autetaan saavuttamaan EU:n ilmasto- ja ympäristötavoitteet tehokkaammin.

On ratkaisevan tärkeää selvittää, saavutetaanko nykyisillä verotuilla niille asetetut politiikkatavoitteet. Säännöllinen tarkastelu on tarpeen, jotta voidaan arvioida, saadaanko voimassa olevilla toimenpiteillä vastinetta rahalle. Tämä voi luoda pohjaa uudistuksille. Esimerkiksi Alankomaiden talousarviosäännöissä edellytetään, että hallitus poistaa tehottomiksi arvioidut verotuet, vähentää niitä tai perustelee ne.

Suuret verotulojen menetykset lisäävät tarvetta arvioida verotukien vaikuttavuutta. Verotukien määrän selvittäminen on ensisijaisesti seurantaa, mutta saatuja tietoja käytetään myöhemmin olennaisena lähtötietona verotukien arvioinnissa selvitettäessä, täyttävätkö säännökset tarkoituksensa ja saadaanko niillä vastinetta rahalle. Mikrosimulointimallit (kuten EUROMOD[21]) voivat olla hyödyllinen väline politiikkavaihtoehtojen arvioinnissa.

2.4 Integrointi: veroviranomaisten toiminnan nykyaikaistaminen

Monet jäsenvaltiot ovat investoineet huomattavasti digitaalisten välineiden käyttöönottoon ja alkaneet hyödyntää tekoälyä sekä asiakasrajapinnan toiminnoissa että taustatoiminnoissa. Verohallinnon digitalisaatio on kuitenkin edelleen haaste kaikkialla EU:ssa. Vanhat tietojärjestelmät ja vanhentuneet prosessit haittaavat edistymistä. Merkittävin haaste on liiallinen turvautuminen vapaaehtoiseen verosäännösten noudattamiseen, mikä aiheuttaa verovelvollisille raskaan hallinnollisen taakan. Jäsenvaltioiden olisi sisällytettävä prosesseihin verosäännösten sisäänrakennetun noudattamisen ja saumattoman verotuksen periaatteet, jotta noudattamista voidaan yksinkertaistaa ja verovelvollisten taakkaa keventää. [22]

Jäsenvaltioille on merkittävä haaste myös saada käyttöönsä riittävästi täsmällisiä ja laadukkaita tietoja, joilla tehokasta verohallintoa voidaan tukea. Tietojen huono laatu heikentää verosäännösten noudattamisen arviointia, riskien priorisointia ja valvontaa. Samalla verohallinnon digitalisaatio etenee ja asettaa lisävaatimuksia, koska nykyaikaiset digitaaliset järjestelmät ja reaaliaikaiset raportointikehykset edellyttävät jäsenneltyjä, standardoituja ja luotettavia tietoja. Kun tiedot ovat puutteellisia, niiden integrointi ja tehokas käsittely vaikeutuvat ja tuotosten saaminen ajoissa hankaloituu. Veroviranomaisilla on myös vaikeuksia käsitellä kasvavia tietomääriä tehokkaasti, mikä rajoittaa niiden mahdollisuuksia saada kaikkea hyötyä irti hallinnollisesta yhteistyöstä.[23] Kaiken kaikkiaan tietojen huono laatu ja suuret tietomäärät heikentävät verovelvoitteita koskevaa avoimuutta ja vaikeuttavat sen ymmärtämistä, miten verovelvoitteet vaikuttavat laajemmin yritysten toimintaan. Tämä rajoittaa veroviranomaisten valmiuksia tehdä riittäviin tietoihin perustuvia strategisia ja toimintapoliittisia päätöksiä.

---

[21] HOME | EUROMOD.

[22] Lisätietoja on menetelmiä koskevassa liitteessä.

[23] Komission kertomus EU:n arvonlisäverotuksen alan hallinnollista yhteistyötä koskevan kehyksen arvioinnista, COM(2025) 686 final, 14.11.2025, ja Komission kertomus hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun neuvoston direktiivin 2011/16/EU arvioinnista, COM(2025) 695 final, 19.11.2025.

Kun Euroopan taloudellinen yhdentyminen syvenee, kansallisten verojärjestelmien eroja voidaan käyttää hyväksi petoksissa, verovilpissä tai veronkierrossa. Huomattava osa verorikollisuudesta ja erityisesti arvonlisäveropetoksista on rajatylittävää toimintaa. MTIC-petos on tyypillinen rajatylittäviin liiketoimiin liittyvä arvonlisäveropetoksen muoto, ja siihen osallistuu usein järjestäytyneitä rikollisryhmiä tai -verkostoja. Tämäntyyppisiä petoksia voidaan torjua tiivistämällä jäsenvaltioiden välistä koordinointia ja ottamalla käyttöön integroituja välineitä liiketoimien ja tietojen seurantaan. Juuri tätä osa-aluetta käsitellään vuonna 2025 hyväksytyssä Alv digiaikana -paketissa (ViDA). Tiivistämällä veroviranomaisten välistä yhteistyötä ja yhdistämällä veronkannon taustalla olevia tietovirtoja voidaan näin ollen osaltaan vähentää petosten tai muiden veroväärinkäytösten riskiä ja mahdollisuuksia niihin. Komissio pitää ensisijaisena myös jäsenvaltioiden ja EU:n petostentorjuntatoimijoiden välisen yhteistyön vahvistamista. Tähän pyritään osana parhaillaan käynnissä olevaa EU:n petostentorjuntajärjestelmän uudelleentarkastelua, jonka tarkoituksena on puuttua EU:n taloudellisia etuja mahdollisesti vahingoittaviin porsaanreikiin.

Joissakin jäsenvaltioissa ongelmana ovat edelleen suuret ja jatkuvasti perimättä jäävät verovelat. Verovelkojen perinnässä on edelleen vakavia puutteita, sillä monet veroviranomaiset eivät onnistu perimään maksamattomia velkoja. Koska maksamattomien verovelkojen määrä on useissa jäsenvaltioissa suuri, verotulojen kertymää olisi mahdollista kasvattaa huomattavasti, jos nämä velat perittäisiin ennen kuin ne muuttuvat perimiskelvottomiksi. Erilaisten lainsäädäntö- ja hallintorakenteiden vuoksi tulokset vaihtelevat EU:n jäsenvaltioissa. Vuonna 2025 tehdyssä EU:n kyselyssä ja kansallisilta viranomaisilta saadussa palautteessa korostetaan, että sekä kansallisia että rajat ylittäviä perintämekanismeja on kiireellisesti vahvistettava, jotta yhä useampiin pyyntöihin pystytään vastaamaan.

3. Toimet: politiikkatoimien käyttöönotto

Haasteista käy selvästi ilmi, että edistyminen edellä kuvatuilla osa-alueilla edellyttää muutakin kuin yksittäisiä kansallisia toimia. Se, että keskeiset toimijat vaihtelevat sekä eri jäsenvaltioissa että niiden sisällä, kuvastaa niiden institutionaalista monimuotoisuutta. Vaikka kansalliset toimet ovat edelleen välttämättömiä, EU:n laajuisen tiiviimmän yhteistyön avulla voidaan edistyä nopeammin. Yhdistämällä kokemuksiaan ja jakamalla hyviä käytäntöjä jäsenvaltiot voivat edistyä verovajeiden pienentämisessä ja parantaa verosäännösten noudattamista.

Jotta yhteistyö johtaisi käytännön toimiin, tarvitaan keskinäistä luottamusta ja pitkäjänteistä sitoutumista. Veroviranomaisten välinen institutionalisoitu yhteistyö lisää luottamusta. Poliittinen sitoutuminen on välttämätöntä, jotta voidaan asettaa yhteiset painopisteet ja pitää työ vauhdissa. Hallinnollisen ja teknisen yhteistyön avulla jäsenvaltiot puolestaan voivat vaihtaa kokemuksia, jakaa tietoja ja kehittää yhdessä käytännön ratkaisuja yhteisiin haasteisiin.

Komissio on valmis tukemaan tätä prosessia. Tuen avulla helpotetaan jäsenneltyä vuoropuhelua, edistetään keskinäistä oppimista ja autetaan jäsenvaltioita määrittelemään ja levittämään hyviä käytäntöjä. Jäljempänä esitetyt toimet voivat myös auttaa vastaamaan

tehokkaasti maakohtaisiin ja euroaluetta koskeviin suosituksiin, joita annetaan eurooppalaisessa ohjausjaksossa eli politiikan koordinointisyklissä.

3.1 Kehitetään yhteisiä valmiuksia arvioida noudattamisvajeita luotettavin menetelmin ja edistetään menetelmien vertailukelpoisuutta

Vaikka jäsenvaltiot ovat viime vuosina edistyneet verosäännösten noudattamisvajeiden arvioinnissa, tarvitaan vielä merkittäviä lisätoimia, jotta voidaan parantaa tilannearvioita, vahvistaa välineitä ja viime kädessä tehostaa veronkantoa. Noudattamisvajeet, myös niiden suuruus, perimmäiset syyt ja taustatekijät, on arvioitava nykyistä luotettavammin, jotta julkishallinto voi – tarvittaessa myös kansallista alemmalla tasolla – puuttua vajeisiin ja tehostaa toimintaansa. Kun verovajeanalyysin havainnot sisällytetään verosäännösten noudattamista koskevaan riskinhallintasykliin – esimerkiksi tunnistamalla suuren riskin verovelvolliset, kohdentamalla toimenpiteitä ja hyödyntämällä havaintoja henkilöstöä koskevassa päätöksenteossa –, verosäännösten noudattamisen hallintaa voidaan vahvistaa entisestään. Noudattamisvajeiden pienentäminen edellyttää strategista toimintatapaa, jossa asetetaan keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteet.

Menetelmiä, tietojen laatua ja eri jäsenvaltioiden noudattamisvajeita koskevien arvioiden vertailukelpoisuutta on tarpeen parantaa, jotta näyttöön perustuvaa veropolitiikkaa ja verohallintoa voidaan tukea. Parempien menetelmien ansiosta noudattamisvajeita koskevat arviot ovat sekä luotettavampia että pätevämpiä. Vertailukelpoisten arvioiden ansiosta jäsenvaltiot voivat verrata suoriutumistaan muihin jäsenvaltioihin ja määrittää osa-alueet, joilla ne ovat suhteellisen vahvoja tai heikkoja. Samalla arviot helpottavat hyvien käytäntöjen vaihtoa. Lisäksi arviot antavat päättäjille luotettavamman pohjan arvioida verosäännösten noudattamiseen liittyviä riskejä ja päättää, mitkä osa-alueet on uudistettava ensisijaisesti.

Arvonlisäverosäännösten noudattamisvajeen arvioinnista saadut kokemukset ovat osoittaneet yhdenmukaistetun toimintatavan hyödyt, ja tällaista toimintatapaa kehitetään nyt myös valmisteveroja varten. Euroopan komissio on tukenut sellaisen yhteisen menetelmän kehittämistä ja jatkuvaa parantamista, jolla voidaan arvioida arvonlisäverosäännösten noudattamisvajetta kaikissa jäsenvaltioissa. Koska menetelmässä sovelletaan yhdenmukaisia määritelmiä, tietolähteitä, oletuksia ja arviointimenettelyjä, sen avulla voidaan järkevällä tavalla verrata toisiinsa eri jäsenvaltioita ja ajankohtia. Näin saaduista arvioista on tullut arvokas väline, jonka avulla voidaan seurata verosäännösten noudattamisen kehityssuuntia, arvioida politiikkatoimia ja kartoittaa osa-alueet, joilla saatetaan tarvita lisäparannuksia. Myös valmisteverojen osalta voidaan käyttää yhdenmukaisia määritelmiä, tietolähteitä ja oletuksia, mutta tulosten tulkitseminen edellyttää maakohtaisia lisätietoja.

Koska välittömät verot eroavat toisistaan enemmän kuin välilliset verot, maiden välinen vertailu on huomattavasti vaikeampaa. Komissio on vuodesta 2021 lähtien tukenut jäsenvaltioiden pyrkimyksiä parantaa menetelmiä ja vertailukelpoisuutta**.** Kansallisella tasolla osa jäsenvaltioista arvioi ainoastaan verosäännösten noudattamatta jättämisen tiettyjä

osatekijöitä, kun taas toiset pyrkivät arvioimaan noudattamisvajeen kokonaisuudessaan. On kuitenkin mahdollista tutkia välineitä ja menetelmiä, jotka eivät edellytä yhdenmukaistettuja verosääntöjä.

EU-aloitteet, joilla on pyritty parantamaan noudattamisvajeen arviointivalmiuksia ja lisäämään menetelmien johdonmukaisuutta, luovat vankan perustan valmiuksien nopeammalle kehittämiselle. Vuodesta 2021 jatkuneiden yhteisten toimien ansiosta noudattamisvajeen arviointiin tarkoitetun yhteisen kehyksen määrittely ja käyttöönotto ovat edenneet pitkälle. Asiantuntijat voivat yhdessä ratkoa monenlaisia haasteita, jotka liittyvät henkilökohtaiseen tuloveroon, yhteisöveroon, arvonlisäveroon (erityisesti yhteisön sisäisiin missing trader -petoksiin ja verkkokauppaan) ja valmisteveroihin. Keinoina ovat kokemusten vaihto, toisilta oppiminen ja sen selvittäminen, miten siirrettävyyttä ja vertailukelpoisuutta voitaisiin parantaa.

Toimi 1 (jäsenvaltiot): Kehitetään ja vahvistetaan noudattamisvajeen arviointivalmiuksia eri verolajeissa ja sisällytetään noudattamisvajeen arviointi veroviranomaisten strategiseen johtamiseen. *Jäsenvaltioiden olisi investoitava tarpeen mukaan verovajetta koskevaan erityisasiantuntemukseen, henkilöstöön ja osaamiseen sekä saatettava yhteen valtiovarainministeriöiden, veroviranomaisten, tullihallintojen ja tilastolaitosten asiaankuuluvat toimijat. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä niihin osa-alueisiin, joilla mittaamista on toistaiseksi kehitetty vähemmän. Tällaisia ovat välittömien verojen verovajeet, erityisesti henkilökohtaisen tuloveron verovaje. Myös valmisteverovajeita olisi mitattava ja seurattava niiden tuoteryhmien osalta, joihin kohdistuu merkittäviä verosäännösten noudattamiseen liittyviä kansallisia riskejä. Jos valmisteverovajeita ei vielä pystytä mittaamaan kattavasti, jäsenvaltioiden olisi erityisesti tunnistettava verotulojen menetysten ja petosten tärkeimmät taustatekijät ja seurattava niiden kehitystä.*

Toimi 2 (jäsenvaltiot): Vahvistetaan verovajeiden arvioinnin kansallista tieto- ja menetelmäperustaa. *Jäsenvaltioiden olisi parannettava verovajeiden arvioinnissa käytettävien tietojen tunnistamista, saatavuutta ja laatua sekä dokumentoitava arvioidensa perustana olevat menetelmät, tietolähteet ja rajoitteet. Tämä tukisi luotettavampien kansallisten arvioiden laatimista sekä edistäisi menetelmiä koskevaa tiedonvaihtoa ja vertailukelpoisuutta EU:n tasolla.*

Toimi 3 (EU): Jatketaan EU:n tasolla toimia, joilla parannetaan kansallisten menetelmien tarkkuutta ja vertailukelpoisuutta, ja jatketaan samalla EU:n tasolla toimia, joilla edistetään tupakan, alkoholin ja polttoaineiden valmisteverovajeiden määrällistä arviointia kaikissa jäsenvaltioissa. *EU:n tuella ja jäsenvaltioiden välisellä teknisellä yhteistyöllä parannetaan menetelmien luotettavuutta, edistetään keskinäistä oppimista ja helpotetaan noudattamisvajeiden arviointia koskevien hyvien käytäntöjen tehokasta levittämistä. Jo viisi vuotta toiminut Fiscalis-ryhmä käsittelee henkilökohtaista tuloveroa, yhteisöveroa ja arvonlisäveroa, erityisesti MTIC-petoksiin ja verkkokauppaan liittyvää noudattamisvajetta. Ryhmän olisi jatkettava työtään ja edistyttävä tällä alalla edelleen. Myös jäsenvaltioiden olisi jatkettava valmisteverovajeita koskevien arvioiden kehittämistä. Komissio kehittää valmisteverovajeita koskevia arvioita, ja sen käyttämät menetelmät muodostavat perustan jäsenvaltioiden kanssa käytäville teknisille keskusteluille. Jäsenvaltioiden analyysiryhmien on*

tarkoitus tarkastella näitä menetelmiä. Komissio arvioi myös yhdessä jäsenvaltioiden kanssa vuoden 2027 loppuun mennessä mahdollisuuksia kehittää alhaalta ylös -menetelmiä ja laajentaa analysointityötä tällä osa-alueella. Näin luotaisiin perusta luotettavalle ja kattavalle valmisteverovajeiden arvioinnille.

3.2 Seurataan verotukia säännöllisesti ja kattavasti ja raportoidaan niistä avoimesti

Verotukia koskevan raportoinnin tiheys, tietosisältö ja yleinen avoimuus vaihtelevat suuresti jäsenvaltioittain. Useilla jäsenvaltioilla on käytössään hyvin paljon verotukia, joista voi aiheutua varsin huomattavia verotulojen menetyksiä ja jotka vaikuttavat merkittävästi sekä julkiseen talouteen että verotuksen monimutkaisuuteen. Tässä tilanteessa on olennaisen tärkeää varmistaa, että raportointi on säännöllistä, kattavaa ja järjestelmällistä sekä myös julkista.

Tätä varten jäsenvaltioiden olisi annettava riittävästi tietoja, jotta kunkin raportoidun verotuen osalta voidaan vastata kolmeen peruskysymykseen: (i) kuinka paljon se maksaa, (ii) ketkä siitä hyötyvät ja (iii) saavutetaanko sillä haluttu tavoite.[24] Tiedoissa olisi esitettävä säätämishetkellä ilmoitettu politiikkatavoite, verotukimekanismi (vapautus, alennettu verokanta tms.), edunsaajat ja vuosittain menetettävien verotulojen määrä. Ihannetapauksessa tiedoissa olisi myös oltava kuvaus vertailukohdasta ja viittaus vastaaviin suoriin meno-ohjelmiin. Talousarvion avoimuuden varmistamiseksi verotukia koskeviin raportteihin olisi sisällytettävä verotuloihin poikkeuksellisen voimakkaasti vaikuttavat rakenteelliset säännökset niiden suuren merkityksen vuoksi.

***Toimi 4 (jäsenvaltiot): Parannetaan verotukia koskevissa arvioissa käytettävien tietojen saatavuutta ja laatua sekä julkaistaan verotuista yksityiskohtaiset vuosiraportit**. Tietojen puute on usein keskeinen este verotukien asianmukaiselle mittaamiselle. Raporttien olisi oltava mahdollisimman kattavia, ja niissä olisi annettava yksityiskohtaiset tiedot kustakin säännöksestä. Niissä olisi myös arvioitava menetettyjen verotulojen määrä aina, kun se on mahdollista, ja perusteltava määrällisen arvioinnin tekemättä jättäminen. On suotavaa, että raportit sisällytetään talousarviomenettelyyn.*

***Toimi 5 (EU): Laaditaan ohjeet verotukia koskevaa raportointia varten.** Hyödyntämällä ohjeissa hyviä käytäntöjä voitaisiin toteuttaa käytännössä lakisääteinen verotukia koskeva raportointivaatimus. Vaatimuksesta säädetään jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annetussa direktiivissä*[25].

[24] Lukua olisi kuitenkin tulkittava varoen, koska kansallisten verotuksen vertailukohtien ja arviointimenetelmien erot rajoittavat sitä, missä määrin jäsenvaltioiden ilmoittamia verotulojen menetyksiä voidaan verrata keskenään. Ks. myös alaviite 1.

[25] Neuvoston direktiivi 2011/85/EU, annettu 8 päivänä marraskuuta 2011, jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, sellaisena kuin se on muutettuna 29. huhtikuuta 2024 annetulla neuvoston direktiivillä (EU) 2024/1265.

3.3 Tarkastellaan ja arvioidaan säännöllisesti, ovatko verotuet politiikan painopisteiden mukaisia

Verotukien kustannustehokkuutta ei useinkaan arvioida järjestelmällisesti. Verotuet voivat perustua oikeutettuihin politiikkatavoitteisiin. Valtaosalta verotuista kuitenkin puuttuvat suoriin menoihin sovellettavat vastuuvelvollisuusmekanismit: suorat menot on hyväksyttävä parlamentissa, niitä tarkastetaan määräajoin ja niille julkaistaan tulostavoitteet. Useimmat jäsenvaltiot raportoivat verotuista aiheutuvat arvioidut verotulojen menetykset, mutta tällaisesta raportoinnista ei käy ilmi, saavutetaanko voimassa olevalla verotuella sille asetettu tavoite kustannustehokkaasti. Tämän tuloksena hallinnoinnissa on rakenteellisia puutteita: suurten meno-ohjelmien suuruusluokkaa olevia julkisia varoja kohdennetaan ilman järjestelmällistä menettelyä, jolla arvioitaisiin, saavutetaanko varoilla niille asetetut tavoitteet ja saadaanko niillä vastinetta rahalle. Kun julkista taloutta on paineita vahvistaa ja julkisiin talousarvioihin kohdistuu kilpailevia vaatimuksia, kyse ei ole pelkästään avoimuusongelmasta vaan finanssipoliittisesta ongelmasta.

Verotukien arviointia varten olisi suotavaa luoda institutionalisoitu menettely.[26] Arvioinnissa on vastattava jokaisen säännöksen osalta kahteen kysymykseen: (i) saavutetaanko säännöksellä sille asetettu tavoite ja (ii) ovatko kustannukset oikeasuhteiset? Käyttökelpoisen mallin tarjoaa porrastettu menettely, jollainen on otettu käyttöön esimerkiksi Irlannin L1/L2/L3-kehyksessä ja Alankomaiden Toetsingskader-kehyksessä.[27] Jokaisen säännöksen perusteet ja kohdentaminen arvioidaan laadullisesti ja jäsennellysti. Määritetyt julkistaloudelliset kynnysarvot ylittävistä säännöksistä tehdään lisäksi asteittain syvällisempiä määrällisiä analyyseja. Vakiintuneet analyysivälineet ovat siis olemassa. Kaikissa jäsenvaltioissa tarvitaan poliittista sitoutumista niiden järjestelmälliseen soveltamiseen.

Verotukien arviointien institutionalisointi edellyttää useita ratkaisevan tärkeitä suunnitteluvalintoja. Lakiin kirjatut arviointivelvoitteet ovat pysyvämpiä kuin omaehtoiset poliittiset sitoumukset. Lisäksi valtiovarainministeriön yhteyteen keskitetty valvonta on objektiivisempaa kuin toimialaministeriöihin tukeutuva valvonta, sillä toimialaministeriöiden etujen mukaista on säilyttää tietyt säännökset. Arviointitulosten on johdettava täytäntöönpanokelpoisiin seurauksiin.

Toimi 6 (jäsenvaltiot): Luodaan oikeudellinen tai hallinnollinen kehys, jossa edellytetään verotukien säännöllistä arviointia liukuvan aikataulun mukaisesti, vahvistetaan riippumatonta valvontaa ja edistetään kansallisten elinten välistä yhteistyötä. *Luomalla institutionaalinen arviointikehys varmistetaan, että verotukia arvioidaan säännöllisesti. Tämä vahvistaa demokraattista valvontaa ja takaa, että toimenpiteiden tavoitteet saavutetaan kustannustehokkaasti. Arvioinnit voitaisiin myös sisällyttää yleisiin*

[26] Verotusalan yhteistyöfoorumi Platform for Collaboration on Tax on hiljattain julkaissut kuusi verokannustimia koskevaa periaatetta (Tax Incentive Principles). Periaatteessa 6.3 täsmennetään, että kannustimia koskevaan lainsäädäntöön olisi sisällytettävä ohjelma kannustimien säännöllistä, uskottavaa ja julkista arviointia varten.

[27] Irlannin toimintatapa on kuvattu julkaisussa Tax Expenditures Evaluations – Updated Guidelines (2024). Alankomaiden toimintatapaa selostetaan kansallisia talousarviosääntöjä varten perustetulla verkkosivustolla (malli 4.55).

menokartoituksiin tai kytkeä niihin. Verotukia koskevien raportointi- ja arviointimenetelmien jatkokehittäminen ja tarkastelu voitaisiin ottaa osaksi talousarviomenettelyä; niistä voisivat vastata esimerkiksi itsenäiset finanssipolitiikan instituutiot tai ylimmät tarkastuselimet. Näitä toimia voitaisiin vahvistaa entisestään, jos asianomaiset kansalliset toimijat, kuten valtiovarainministeriö, verohallinto ja tilastovirasto, tekisivät yhteistyötä esimerkiksi pysyvässä työryhmässä.

3.4 Syvennetään digitaalista muutosta

Veroviranomaisten digitalisaatiossa on viime aikoina edistytty, ja tämän pohjalta digitaalista muutosta on välttämätöntä jatkaa, jotta rakenteelliset heikkoudet voidaan korjata ja pitkään jatkuneita verovajeita pienentää. Perinteisissä verojärjestelmissä luotetaan siihen, että verovelvolliset ilmoittavat, laskevat ja maksavat veronsa vapaaehtoisesti ja oikein. Joidenkin verojärjestelmien monimutkaisuus voi johtaa siihen, että verovelvolliset tekevät virheitä, ja lisätä verosäännösten noudattamisesta heille aiheutuvaa rasitusta. Kun siirrytään järjestelmiin sisäänrakennettuun verosäännösten noudattamiseen, verotusprosessit tuodaan lähemmäs verovelvollisten luontaisia liiketoimintaprosesseja, jolloin virheille ja petoksille jää mahdollisimman vähän tilaa. Esimerkiksi palkkojen ennakonpidätysjärjestelmät, joissa työnantajat pidättävät verot, vähentävät virheitä ja pienentävät petosriskiä. Kaiken kaikkiaan tähänastiset digitalisaatiotoimet ovat olleet merkittävä askel oikeaan suuntaan, mutta ne eivät vielä riitä, koska niillä ei ole saatu aikaan saumattoman verotuksen järjestelmiä. Jotta digitaalisesta muutoksesta saataisiin mahdollisimman suuri hyöty, veroviranomaisten on välttämätöntä nykyaikaistaa hallinnollisia menettelyjään ottamalla kaikilta osin käyttöön *sisäänrakennetun verosäännösten noudattamisen* ja *saumattoman verotuksen* toimintamallit sekä tehostaa toimia seuraavilla osa-alueilla:

Toimi 7 (jäsenvaltiot ja EU): Optimoidaan kansalliset prosessit ja integroidaan digitaaliset järjestelmät EU:ssa: *Jäsenvaltioiden olisi ennen digitointia arvioitava uudelleen operatiiviset työnkulkunsa ja yksinkertaistettava niitä. Prosessit olisi mieluiten sisällytettävä verovelvollisten järjestelmiin, jolloin verovelvolliset osallistuvat aktiivisesti verotuksen hoitamiseen. Jäsenvaltioiden olisi korvattava hajanaiset tietojärjestelmät integroiduilla digitaalisilla alustoilla, jotka kattavat kaikki verohallinnon keskeiset toiminnot. Näin parannetaan lisäksi tietojen johdonmukaisuutta, vähennetään päällekkäisyyttä ja karsitaan manuaalisia toimenpiteitä. EU on ajan mittaan ottanut peräkkäin käyttöön toisistaan riippumattomia digitaalisia järjestelmiä eri verosäädösten nojalla. Jos nämä järjestelmät integroitaisiin tekoälyn ja muiden mahdollistavien teknologioiden avulla, sekä EU:n että jäsenvaltioiden kustannukset pienenisivät, tietojenkäsittely tehostuisi ja verovelvollisten hallinnollinen rasitus voisi keventyä.*

3.5 Optimoidaan tietojenkäsittelyä ja tietojen käyttöä

Veroviranomaisten on yhä vaikeampaa optimoida tietojenkäsittelyä ja tietojen käyttöä. Laadukkaat tiedot ovat ratkaisevan tärkeitä riskinarvioinnissa ja verovelvollisten tunnistamisessa**.** Mitä nopeammin ja tarkemmin veroviranomainen pystyy määrittämään, paljonko veroa yksittäisen verovelvollisen on todellisuudessa maksettava, sitä paremmat

valmiudet sillä on puuttua nopeasti verosäännösten noudattamiseen liittyviin ongelmiin. Seuraavat toimet auttavat ratkaisemaan tietoihin liittyviä ongelmia verosäännösten noudattamisessa:

Toimi 8 (jäsenvaltiot ja EU): Luodaan yhtenäinen, tekoälyohjautuva verotieto- ja riskianalyysikehys. *Jäsenvaltioiden olisi kehitettävä integroituja, tekoälyä hyödyntäviä verotietojärjestelmiä, joissa välittömiä ja välillisiä veroja koskevat tiedot yhdistetään toisiinsa. Näin voidaan tehdä ristiintarkastuksia ja reaaliaikaisia riskianalyyseja sekä havaita veropetokset, verovilppi ja veronkierto nopeammin. Manuaalisia työnkulkuja olisi yhä enemmän korvattava automatisoiduilla prosesseilla, jolloin järjestelmät voivat ilmoittaa riskeistä, käsitellä saapuvia tietoja ja tukea oikea-aikaista reagointia. Samalla olisi varmistettava, että pääsy tietoihin on jatkossakin käyttötarkoitukseen sidottua, laillista ja oikeasuhteista ja että siihen kohdistuu tehokasta ihmisen suorittamaa valvontaa. EU:n tasolla keskitetympi arkkitehtuuri auttaisi vähentämään kansallisten järjestelmien pirstaleisuutta ja epäjohdonmukaisuuksia. Arkkitehtuuri perustuisi standardoitujen tietojen käyttöön, ja sitä vahvistettaisiin rakenteellisilla parannuksilla muun muassa hallinnollisesta yhteistyöstä verotuksen alalla annetun direktiivin uudelleenlaatimisen yhteydessä. Yhteisillä tietoratkaisuilla, joissa hyödynnetään esimerkiksi maksutietojen sähköistä keskusjärjestelmää (CESOP) ja Eurofiscin TNA-järjestelmää (Transaction Network Analysis), olisi vahvistettava yhteistä riskianalyysia. Ratkaisujen avulla veroviranomaisten olisi myös voitava vaihtaa tiedustelutietoja ja koordinoida täytäntöönpanotoimia tehokkaammin. Lisäksi verovelvollisten tunnistamista ja tietojen laatua olisi parannettava tehostamalla verotunnisteiden tarkistamista ja palautemekanismeja. Näillä toimilla voitaisiin havaita veroväärinkäytökset ennakoivammin, virtaviivaistaa verotarkastuksia ja tiivistää veroviranomaisten yhteistyötä koko EU:ssa.*

3.6 Tehostetaan veronkantoa ja verojen perintää

Monissa jäsenvaltioissa veronkanto on tehotonta, minkä vuoksi perimättä jääneitä verovelkoja on paljon (ks. edellä 2.4 kohta). Siksi on ratkaisevan tärkeää tehostaa verovelkojen perintää. Jäsenvaltioiden olisi ensisijaisesti parannettava veronkannon tuloksellisuutta hyödyntämällä tehokkaita menettelyjä, digitaalisia välineitä ja tekoälyä (suojatoimin), jotta noudattamisvajeet pienenisivät ja maksamattomat verot saataisiin perittyä.

EU-lainsäädännössä[28] annetaan jäsenvaltioille keinoja avustaa toisiaan vaihtamalla tietoja, antamalla tiedoksi asiakirjoja ja perimällä verosaatavia toisen jäsenvaltion puolesta. Jäsenvaltioiden välistä perintää koskevaa avunantoa direktiivin 2010/24/EU nojalla (ja jäsenvaltion ja kolmannen maan välistä avunantoa asiaa koskevan kansainvälisen sopimuksen nojalla) olisi käytettävä ainoastaan viimeisenä keinona eli vasta, kun kansalliset keinot on käytetty loppuun tai ne ovat osoittautuneet kohtuuttoman vaikeiksi. Tämä tarkoittaa, että perintää koskevaa avunantoa pyydetään yleensä monimutkaisissa ja vaikeissa perintätilanteissa, joissa verosaatavia on edelleen vaikea panna täytäntöön. Perintää koskevaa

[28] Direktiivi 2010/24/EU keskinäisestä avunannosta veroihin, maksuihin ja muihin toimenpiteisiin liittyvien saatavien perinnässä.

avunantoa pyydetään esimerkiksi silloin, kun perittävissä olevaa varallisuutta ei ole, kyseessä on maksukyvyttömyystilanne tai asiasta on riitaa.

Toimi 9 (jäsenvaltiot): Vahvistetaan verojen perintää keskittämisen, yhteistyön ja tehokkaan hallinnoinnin avulla. *Jäsenvaltioiden olisi parannettava verovelkojen perintää keskittämällä ja integroimalla perintätoimintonsa sekä varmistamalla, että viranomaiset voivat käyttää kaikkia verovelvollisten tietoja ja hallinnoida siten verovelkoja tehokkaammin. Tiiviimpi yhteistyö maksukyvyttömyysasioista vastaavien virastojen ja tuomioistuinten kanssa – erityisesti petostapauksissa – auttaa turvaamaan perinnän tehokkaammin. Perinnässä onnistutaan paremmin, kun veronmääräämistä ja riitojen käsittelyä nopeutetaan yksinkertaistamalla sääntöjä, tekemällä selvitykset nopeammin ja virtaviivaistamalla oikeudellisia menettelyjä. Myös keskinäisen avunannon vahvistaminen koko EU:ssa on ratkaisevan tärkeää. Jäsenvaltioiden on vastattava perintäpyyntöihin viipymättä, tehostettava varojen rajat ylittävää jäljittämistä niin, että tiedot ovat saatavilla reaaliaikaisesti, ja korjattava vero- ja maksukyvyttömyysviranomaisten yhteistoiminnan puutteet. Näillä toimenpiteillä tehostetaan veronkantoa, vähennetään maksukyvyttömyystapauksista aiheutuvia menetyksiä ja varmistetaan, että täytäntöönpano on oikeudenmukaisempaa koko EU:ssa.*

4. Päätelmät

Euroopalla ei ole varaa jättää verovajeita huomiotta. EU:ssa menetetään joka vuosi noudattamisvajeiden vuoksi yli 200 miljardia euroa verotuloja. Jokainen perimättä jäävä veroeuro vähentää investointeja kilpailukykyyn, häiriönsietokykyyn sekä vihreään ja digitaaliseen siirtymään.

Noudattamisvajeiden pienentäminen on järkevä ja tehokas tapa kohentaa julkista taloutta: Kun jäsenvaltiot mittaavat noudattamisvajeita ja selvittävät, mistä verosäännösten noudattamatta jättäminen johtuu, ne voivat kerätä enemmän verotuloja korottamatta verokantoja. Jäsenvaltioiden olisi tätä varten kehitettävä valmiuksiaan mitata noudattamisvajeita ja hyödynnettävä tuloksia ohjatessaan verosäännösten noudattamista koskevia strategioitaan. EU:n tasolla komissio on valmis osallistumaan vertailukelpoisten menetelmien kehittämiseen ja luomaan edellytykset vertaisoppimiselle. Pienemmät noudattamisvajeet keventävät talousarvioihin kohdistuvia paineita, jättävät enemmän varaa investoinneille ja vahvistavat luottamusta verojärjestelmien oikeudenmukaisuuteen.

Jäsenvaltioiden olisi tiukennettava verotukien hallinnointia. Verotuki voi olla esimerkiksi alennettu verokanta, joidenkin alojen verovapautus, verohyvitys tai muu verokannustin. Jäsenvaltioiden raportoimista verotuista aiheutuu koko EU:ssa vuosittain noin 750 miljardin euron verotulojen menetykset. Verohyvitysten ja muiden verokannustimien kaltaiset välineet – esimerkiksi puhtaan teollisen kehityksen ohjelman tai säästö- ja investointiunionin yhteydessä suositellut kannustimet – voivat hyvin suunniteltuina edistää strategisia painopisteitä, kuten innovointia ja puhdasta siirtymää. Ilman riittävää valvontaa niitä voi kuitenkin syntyä hallitsemattomasti lisää, ja niiden kustannustehokkuus voi ajan mittaan heiketä. Säännöllisellä raportoinnilla ja arvioinnilla saadaan selville, täyttävätkö verotuet edelleen tarkoituksensa ja saadaanko niillä vastinetta rahalle. Jos ne eivät täytä näitä edellytyksiä, tarvitaan poliittista

tahtoa supistaa niitä. Tavoitteena ei ole poistaa tehokkaita kannustimia vaan varmistaa, että verovapautukset, alennetut verokannat tai verohyvitykset ovat perusteltuja, kohdennettuja ja politiikan painopisteiden mukaisia. Tämä auttaa suojaamaan kansallisia talousarvioita ja turvaamaan politiikan vaikuttavuuden.

Suunta on kohti entistä integroidumpaa ja dataohjautuvampaa verohallintoa, jolla on käytössään tehokkaat veronkanto- ja perintämekanismit. Jäsenvaltioilla on edelleen liian usein ongelmia tietojen laadussa ja käytössä sekä veronkannossa ja verojen perinnässä, ja niillä on jatkuvasti perimättä jääneitä verovelkoja. Jäsenvaltioiden olisi siksi nopeutettava verohallintojensa digitalisaatiota, parannettava tietojen laatua ja riskianalyysia sekä tehostettava verovelkojen perintää. Paremmin integroiduilla tietojärjestelmillä, tietojen ja tekoälyn älykkäämmällä käytöllä, tiiviimmällä rajat ylittävällä yhteistyöllä ja tehokkaammilla perintämenettelyillä voidaan osaltaan varmistaa, että maksettavat verot kannetaan, ja samalla keventää verosäännöksiä noudattavien verovelvollisten rasitusta. Tämä on erityisen tärkeää, koska merkittävä osa verorikollisuudesta, erityisesti arvonlisäveropetoksista, on rajat ylittävää toimintaa. Pelkästään yhteisön sisäisten missing trader -petosten vuoksi vuosina 2010–2023 menetettiin vuosittain arviolta 1–3 prosenttia arvonlisäverotuloista eli 12,5–32,5 miljardia euroa.[29] Arvonlisäveroa digiajalla koskeva aloite on onnistunut esimerkki siitä, miten älykkäällä digitalisaatiolla ja veroviranomaisten tiiviimmällä yhteistyöllä voidaan osaltaan yksinkertaistaa menettelyjä sekä vähentää petosten tai muiden veroväärinkäytösten riskiä ja mahdollisuuksia niihin.

Jos Eurooppa haluaa lisätä häiriönsietokykyään ja käyttää julkisia varoja tehokkaammin, sen on kiinnitettävä enemmän huomiota siihen, miten verotulot kerätään, ja ryhdyttävä toimiin keräämisen parantamiseksi. Tämä tiedonanto perustuu kattavaan maakohtaiseen analyysiin. Tiedonannossa esitetään toteuttamiskelpoinen etenemissuunnitelma, jonka mukaisesti jäsenvaltiot voivat vahvistaa verojärjestelmiään ja verohallintoaan ja komissio voi auttaa lisäämään valmiuksia, jotta synergiaedut varmasti saavutetaan. Tiedonanto antaa poliittista vauhtia Mind the Gap -aloitteelle, ja näin veropoliittiset päättäjät ja veroviranomaiset voivat reagoida, mukauttaa toimiaan, seurata edistymistä säännöllisesti ja tehdä päätelmiä.

Aloitteessa keskitytään tulosten aikaansaamiseen ja täytäntöönpanoon. Aloite tarjoaa käytännön keinon siirtyä politiikkaa koskevista tilannearvioista täytäntöönpanon tukemiseen. Monet ehdotetuista toimista voivat ohjata jäsenvaltioita politiikan täytäntöönpanossa ja tarjota hyviä käytäntöjä, joita voidaan hyödyntää teknisessä tuessa, valmiuksien kehittämisessä ja vertaisoppimisessa.

Mind the Gap -aloite edistää yksinkertaistamistavoitteen toteutumista käytännössä. Sisäänrakennetun verosäännösten noudattamisen ja saumattoman verotuksen kaltaisten periaatteiden ansiosta verosäännöksiä noudatetaan osana tavanomaisia liiketoimintaprosesseja, mikä vähentää hallinnollista taakkaa. Tämä pienentää säännösten noudattamisesta yrityksille aiheutuvia kustannuksia, mikä on erityisen tärkeää sekä pk-

[29] Ks. Euroopan komissio, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A. ja Skowronek, A., VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud – Final Report Phase II, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

yrityksille että rajat ylittävän kasvun vauhdittamiselle. Vastaavasti seuraamalla, arvioimalla ja järkeistämällä verotukia paremmin edistetään yksinkertaisempia ja avoimempia verojärjestelmiä, joissa säännösten noudattamisesta aiheutuu vähemmän kustannuksia.