

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 2/2009 vp

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden ke- hyksistä vuosille 2010—2013

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 31 päivänä maaliskuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010—2013 (VNS 3/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- finanssiasiantuntija Esko Mustonen, Valtioneuvoston controller -toiminto
- pääjohtaja Tuomas Pöysti ja toiminnantarkastuspäällikkö Hannu Rajamäki, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- apulaisbudjettipäällikkö Markus Sovala, valtiovarainministeriö
- tutkimusjohtaja Seppo Kari, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Finanssipolitiikan tietoperustan luotettavuus ja kehysmenettelyn toimivuus

Tarkastusvaliokunnan mielestä meneillään oleva talouskriisi asettaa valtiontalouden kehysmenettelyn toimivuuden todelliselle koetukselle. Tällaisessa tilanteessa päätöksenteon avoimuus ja tietoperustan luotettavuus korostuvat. Kehyselonteossa elvytystoimien perusteluita ei juuri ole, eikä siinä kerrota, aiotaanko elvytystoimien vaikuttavuutta seurata. Kehysmuistiossa ei ole esitetty arvioiden taustalaskelmia tai lähtöoletuksia siten, että arvioiden luotettavuudesta ja niihin sisältyvistä epävarmuustekijöistä voitaisiin tehdä päätelmiä.

Finanssipoliittisen päätöksenteon perustaminen oikeille ja riittäville tiedoille ja päätöksenteon perusteiden riittävä dokumentointi nostavat esille myös kysymyksen valtiontalouden kehyksiä koskevan selonteon käsittelyn merkityksestä eduskunnassa ja eduskunnan roolista talous- ja finanssipolitiikan ohjauksessa ja päätöksenteossa. Eduskunnalla on perustuslaillinen oikeus saada finanssipoliittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Finanssipoliittisen päätöksenteon tietoperusta ja valmistelu sekä finanssipolitiikan tuloksellisuus ja yhteiskunnalliset vaikutukset kuuluvat myös eduskunnan toteuttamaan valtiontalouden valvontaan.

Valtiontalouden kehyksiä koskeva selonteko esitetään eduskunnalle kevädistuntokauden puo-

livälissä siten, että eduskuntakäsittely painottuu huhtikuulle. Toukokuun alussa eduskunnalle annetaan edellistä varainhoitovuotta koskeva valtion tilinpäätös ja tilinpäätöskertomus, jossa on valtiontalouden kehityksen ja riskien kannalta olennaista tietoa. Syyskuun puolivälissä eduskunnalle annettavassa valtion talousarvioesityksessä on mm. laskelmia julkisen talouden kestävydestä, jotka olennaisessa määrin taustoittaisivat myös valtiontalouden kehityksiä.

Valiokunnan mielestä on tarpeen selvittää, milloin ja missä menettelyssä tarkempi dokumentaatio on järkevää saattaa eduskunnan tietoon ja käsiteltäväksi.

Hyvään taloudenhoitoon kuuluu, että valtion tulojen, menojen ja tasapainon sekä valtiontalouden ja koko julkisen talouden kestävyttä tarkastellaan kokonaisuutena ja myös riittävän pitkällä tähtäyksellä. Valtiontaloudesta on tarpeen esittää myös kestävyyslaskelmia ja huomioita niiden mukaisten toimintatapojen vaikutuksista joko veroasteeseen tai tarpeeseen sopeuttaa julkisia menoja. Vain tällöin valtiontalouden hoito on vakaata ja uskottavaa ja edistää taloudellista vakautta siten kuin valtiontalouden kehyspäättöksen finanssipoliittisia tavoitteita koskevassa osassa on todettu.

Valiokunnan mielestä kehysmenettelyn painottuminen pelkästään menokehyksiin voi muodostaa uhan kehysten toimivuudelle talouden poikkeusoloissa. Kokemuksia kehysmenettelyn toimivuudesta ja joustavuudesta talouden kriisitalanteissa ei ole saatavissa muistakaan maista.

Verotulojen ennustamiseen ja verojärjestelmään liittyvät epävarmuustekijät

Kansainvälinen talouskriisi aiheuttaa Suomen lähivuosien talouskehitykseen poikkeuksellisen paljon epävarmuutta. Mikäli maailmantalouden elpyminen viivästyy ja sitä kautta myös taantuma Suomessa syvenee, verotulojen kehitys tulee olemaan huomattavasti peruslaskelmassa ennakoitua heikompaa. Verotulot ovat noin 85 prosenttia valtion budjetin kaikista tuloista. Tuloarvioiden lähtökohtana on kansantalouden keski-

pitkän aikavälin kehitysarvio, josta on johdettu veropohjien kehitysarviot.

Kokonaistaloudellisen ennusteen ohella verotulojen ennustaminen edellyttää, että käytettävissä on ennuste veropohjan kehityksestä verolajeittain. Esimerkiksi kotitalouksien käyttäytymiseen liittyvä epävarmuus vaikuttaa erityisesti kulutuskäyttäytymisen ja sitä kautta välillisten verojen kertymän arviointiin. On esimerkiksi mahdollista, että työllisyystilanteen heikentyessä säästäminen lisääntyy, koska kotitalouksien mahdollisuudet tai halukkuus velkaantua vähenee tai kotitalouksien säästäminen lisääntyy niiden varautuessa taantuman mukanaan tuomiin riskeihin. On myös mahdollista, että julkisen sektorin velkaantumisen lisääntyessä kotitaloudet lisäävät säästämistään tietäen, että julkisen velan maksaminen edellyttää verojen korotusta tulevaisuudessa.

Verotulojen ennusteen osuvuus on luonnollisesti eräs keskeinen tekijä arvioitaessa finanssipolitiikan mitoitusta. Ennustevirheiden esiintyminen on ilmeistä. Valiokunnan mielestä on tärkeää pyrkiä varmistumaan siitä, että ennustemenetelmiä kehitetään niin, että ennusteisiin ei sisälly systemaattista harhaa, joka on omiaan vaikeuttamaan finanssipolitiikan suunnittelua.

Verotuet ja menosääntö

Valtiontalouden kehukset ovat keskeisin valtiontalouden keskipitkän aikavälin suunnittelun ja taloudenhoidon ohjausväline. Kehysmenettelyn tarkoituksena on lähinnä hillitä valtion talousarvioon otettavien määrärahojen ja menojen kasvua. Valtiontalouden tasapaino ja siihen liittyvät tavoitteet otetaan pääosin huomioon asetettaessa valtiontalouden kehysten kokonaista- soa. Kehysmenettelyn ensisijaisena tavoitteena on valtion menojen hillintä, ja samalla kehysmenettely on haluttu pitää hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaisena. Tästä johtuen ei valtion tuloja eikä verotukia ole otettu kehysjärjestelmässä tapahtuvan tarkastelun piiriin.

Verotukien käytön keskeinen perustelu on, että niiden käyttö on hallinnollisesti kevyttä silloin, kun edunsaajien joukko on suhteellisen suuri eivätkä etuuden saamisen perusteet ole ko-

vin mutkikkaat. Etuuden saaminen perustuu silloin niihin tietoihin, joita verotuksen suorittamiseksi muutoinkin kerätään. Näissä tilanteissa verotuet nähdään usein suorien tukien tai tulonsiirtojen kanssa vaihtoehtoisena instrumenttina. Verotukien määrä on ollut viime vuosina kasvussa (v. 2007 noin 10 mrd. euroa ja v. 2008 noin 13 mrd. euroa).

Arvioitaessa verotukien käyttöä oleellinen kysymys on, onko verotuksiin liittyvä lainsäädännön valmistelu ja seuranta riittävällä tasolla ja onko verotukien perusteluksi noussut niiden yleisen soveltuvuuden ohella myös muita tekijöitä, jotka liittyvät lähinnä talousarviokehyyseen ja menosääntöön. Onko esimerkiksi menokehyyksen sitovuuden vuoksi elvytystoimia suunnattu kehyyksen ulkopuolella oleviin menoihin tai tulopuoleen, kuten veronkevennyksiin. Verotukien käyttöön politiikkavälineenä voi liittyä ongelmia. Verotuet eivät automaattisesti ole samantasoisien arvioinnin kohteena kuin budjettimäärärahat. Niihin ei esimerkiksi aina kohdistu säännöllistä uudelleenarviointia, eikä niillä ole vuosittaisia enimmäismääriä. Valmistelu- ja hyväksymisprosessien lähtökohtainen erilaisuus saattaa johtaa tukien ohjautumiseen verojärjestelmän kautta, erityisesti, kun finanssipolitiikan ohjauksessa sovelletaan budjettikehysten tapaisia menoihin kohdistuvia rajoituksia. Lisäksi puutteellinen seuranta voi johtaa verotukien jäämiseen pysyviksi tai pitkäaikaisiksi. Nämä piirteet ovat ristiriidassa hyvän hallinnon periaatteiden kanssa.

Valiokunnan mielestä on tarpeen kehittää menetelmiä, joiden avulla verotuet tulevat samanlaisen arvioinnin kohteeksi kuin suorat tuet ja tulonsiirrot.

Elvytyksen painopiste verotuksessa

EU-maiden ilmoittamat finanssipoliittiset elvytystoimet jakautuvat jokseenkin tasan budjetin tulopuoleen eli verojen alennuksiin ja menojen lisäyksiin. Suomessa elvytystoimien painopiste on kuitenkin selkeästi verotuksessa. Varsinaisen finanssipoliittisen elvytyksen lisäksi nykyisessä talouskriisissä tärkeitä toimia ovat yrityksille myönnettyt lainat sekä takaukset niiden ra-

hoituksen turvaamiseksi. Takausvaltuuksia on lisätty osana elvytystä, ja siksi valtion takauskanta on voimakkaassa kasvussa. Valtion takauskanta oli 15,3 mrd. euroa vuoden 2008 lopussa. Viime vuoden aikana myönnettiin uusia valtion takauksia 5,4 mrd. euroa.

Karkeasti arvioituna vuoden 2008 lisäbudjetit ja vuoden 2009 budjetti sekä vuoden 2009 ensimmäinen lisätalousarvio sisältävät elvyttäviä toimia noin 3 mrd. euron edestä. Näistä veronkevennyksiä on noin 2,3 mrd. euroa ja menonlisäyksiä noin 0,7 mrd. euroa. Veronkevennyksistä 1,3 mrd. euroa on suunnattu ansiotuloveron kevennyksiin. Voidaan siis todeta, että elvytyksen painopiste Suomessa on verotuksellisissa toimitissa. Näin ollen elvytyksen toimivuus riippuu keskeisesti kuluttajien käyttäytymisestä.

Arviointikriteerit ja vaikuttavuuden seuranta

Kehysmuistiossa elvytystoimien perusteluita ei juuri mainita. Esitetyt perustelut ovat hyvin yleisluontoisia. Niissä viitataan elvytystoimilla pyrittävän taantumän työllisyydelle ja talouskasvulle aiheuttamien negatiivisten vaikutusten pienentämiseen. Uhkaavaa työttömyyden lisääntymistä pyritään lieventämään työllisyys- ja koulutuspoliittisilla toimenpiteillä. Varsinaisia arvioita yksittäisten toimenpiteiden vaikutuksista esimerkiksi työllisyyteen ei kehysmuistiossa esitetä. Tämän vuoksi esitettyjen arvioiden taustalaskelmia tai oletuksia olisi tarpeen tuoda esille, jotta ulkopuolisen olisi helpompi tehdä päätelmiä arvioiden luotettavuudesta ja niihin sisältyvistä epävarmuustekijöistä.

Valiokunnan mielestä karkeatkin laskelmat kertovat päätöksenteon taustoista ja perusteluista enemmän kuin se, että laskelmia ei joko tehdä ollenkaan tai niitä ei esitetä.

Kehyspäätöksessä vuosille 2010—2013 ei kerrota, aiotaanko elvytystoimien vaikuttavuutta seurata. Ylipääntään elvytystoimien vaikuttavuusarviot esitetään hyvin yleisluontoisesti. Niissä kuvataan toimien budjettivaikutuksia. Vaikutuksista työllisyyteen tai kokonaistuotantoon ei esitetä arvioita. Missään ei myöskään esitetä perusteluita sille, miksi elvytyksen pai-

nopiste on voimakkaasti verotuksellisissa toimituksissa.

Koska elvytys on luonteeltaan laaja-alaista, elvytystä suunnataan monelle taholle ja hankkeiden kirjo on moninainen, valiokunnan mielestä tarvitaan kriteerejä elvytystoimien arvioimiseksi. Myös toimenpiteiden toteutumista on seurattava ja arvioitava. Tärkeitä kriteereitä elvytykselle ovat nopea vaikuttavuus ja väliaikai-

suus, jotta taantuman helpottaessa menojen supistaminen ei muodostu ongelmaksi.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 22 päivänä huhtikuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa:

pj. Matti Ahde /sd
vpj. Klaus Pentti /kesk
Pertti Hemmilä /kok
Sinikka Hurskainen /sd
Johanna Ojala-Niemelä /sd

Erkki Pulliainen /vihr
Petri Salo /kok
Pekka Vilkuna /kesk
Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.