

Lausunto

VATT/63/07.01/2020

2.3.2020

Eduskunta

Tarkastusvaliokunta

Asia: K 20/2019 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2019

Eduskunnan tarkastusvaliokunta pyytää Valtion taloudelliselta tutkimuskeskukselta arvioita Valtiontalouden tarkastusviraston raportista ja siinä esitetyistä suosituksista. Valiokunta pyytää arvioita erityisesti raportin veropolitiikkaa käsittelevästä luvusta. Tämän lisäksi valiokunta pyytää arviota hallituksen veropolitiikasta ja veropolitiikan toteutuksesta.

Veropolitiikan linja ja toteutus

VTV:n raportissa tuodaan verotuksen osalta esiin veropohjan laajuuteen ja tiivistämiseen liittyviä yleisiä näkökohtia sekä keskustellaan kokonaisveroasteesta julkisen sektorin koon mittarina. Raportissa todetaan, ettei kokonaisveroaste ole toimiva ohjauskeino ja että on hyvä, ettei hallitusohjelmassa ole sitouduttu tiettyyn kokonaisveroasteen tasoon. Nämä arviot ovat perusteltuja.

Hallitusohjelman tilannekuva ”verotus muuttuvassa maailmassa” vaikuttaa oikealta, vaikka siinä korostuukin verotuksen rooli ohjaavana toimenä. Kokonaisuutena verojärjestelmän suunnittelussa tulisi kuitenkin pyrkiä siihen, ettei verotus ohjaa käyttäytymistä ilman hyviä perusteita. Verojärjestelmän ensisijainen tavoite on julkisten menojen rahoittaminen. Tämän lisäksi verotuksella on tärkeä rooli tulonjakotavoitteen saavuttamisessa. Tässä suhteessa oleellista on verotuksen, tulonsiirtojen ja julkisten palveluiden muodostama kokonaisuus, eivät yksittäisten verolajien vaikutukset.

Tilannekuvan pohjalta ohjelmassa esitetään useita selvitettäviä toimenpidekokonaisuuksia, joiden yksityiskohdat alkavat hahmottua vuoden 2020 aikana. Tällaisia ovat esimerkiksi energiaverotuksen kokonaisuudistus ja liikenteen verotuksen uudistus. Energiaverotuksen uudistamisen osalta on ilmoitettu, että teollisuuden sähkövero alennetaan EU:n sallimaan minimiin ja teollisuuden energiaveron palautusjärjestelmä poistetaan.

Verotuksen tulisi olla tärkeä osa ilmastopolitiikkaa ainakin ns. taakanjakosektorilla. Mahdollisimman yhdenmukainen kasvihuonekaasupäästöjen hinnoittelu ohjaa vähentämään päästöjä siellä, missä se aiheuttaa vähiten kustannuksia. Toisaalta on todennäköistä, että erityisesti liikenteen verotuksen osalta kunnianhimoinen päästöjen puolittamisen tavoitteen saavuttaminen edellyttää myös kompensoivia toimia.

Vuonna 2019 toteutetussa energiaverotusta koskevassa hankkeessa arvioitiin Suomen nykyjärjestelmää ja tehtiin mallilaskelmia tiettyjen veromuutosten vaikutuksista energiatuotannon kasvihuonekaasupäästöihin. Selvityksen mukaan energiantuotannon kansallisten päästöjen vähentämisen kannalta kansallisen energiaverotuksen ongelmakohtia ovat erityisesti turpeen alhainen energiavero, sähkön ja lämmön yhteistuotannon alennettu energiavero sekä fossiilisista polttoaineista maksettavien polttoaineverojen palauttaminen energiaverojen palautusjärjestelmien kautta. Mallitarkastelujen perusteella

lämmityspolttoaineiden käytön verotukien poisto tuotti suurimmat päästövähennykset energiantuotannossa. Sen sijaan sähköverojen alentamisella ja energiaverojen palautuksen poistolla sähköveron osalta olisi laskelmien mukaan melko vähäiset suorat vaikutukset. Mallitarkasteluissa päästöttömyyden saavuttaminen vuoteen 2040 mennessä edellyttää lämmityspolttoaineiden verotukien poiston lisäksi polttoaineiden hiilidioksidiveron nostamista tai selvää päästöoikeuksien hinnan nousua.¹

Erityisesti yhteisöverotuksen osalta kansainvälinen yhteisöverokilpailu OECD:n ja EU:n ehdotukset voitonsiirron estämiseksi eivät näytä onnistuvan poistamaan maiden välisiä verokilpailukannusteita, minkä vuoksi yhteisöveroasteiden voi olettaa jatkavan laskuaan. Aleneva yhteisöveroaste puolestaan voimistaa tulonmuuntokannusteita kansallisten tuloverojärjestelmien sisällä ja luo paineita ratkaisujen hakemiseen näiden kannusteiden poistamiseksi. Yhteisöverokantojen pienenemisen pysäyttäminen vaatisi maiden välistä koordinaatiota. Myös ulkomaisten alustojen kautta tapahtuvan toiminnan tietojensaantia olisi luontevinta kehittää kansainvälisessä yhteistyössä EU:n ja OECD:n piirissä.²

Verotukien laajuus ja systemaattinen arviointi

VTV:n raportissa kiinnitetään erikseen huomiota verotukien euromäärän kasvuun. On hyvä, että asiaa seurataan. Jos samankaltainen tuki voidaan antaa suorana tukena tai veronalennuksena, on järkevää, että molemmat ovat julkisen seurannan kohteena.

Verotukien lukumäärän tai suuruusluokan perusteella on kuitenkin vaikeaa tehdä johtopäätöksiä koko verojärjestelmän toimivuudesta. Tämä johtuu muun muassa siitä, ettei ole olemassa yksiselitteistä tapaa määritellä normijärjestelmä. Verotukien lukumäärän tai suuruusluokan ei voikaan tulkita heijastavan suoraviivaisesti verojärjestelmän ongelmia. Jos normijärjestelmän määritelmää uudistetaan, verotukien määrä ja suuruusluokka muuttuvat.³ Verotukien arvioidun laajuuden kasvuun onkin vaikeaa ottaa kantaa ilman yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

Verotukien vaikutusarviointia tulisikin kehittää nykyistä paremman kokonaiskuvan saamiseksi. Esimerkiksi jossain tapauksissa satunnaistetut koeasetelmat ovat luotettava ja siksi usein suositeltava arviointimenetelmä. Samalla on tunnustettava, että kokeiden onnistunut toteutus riippuu ohjelmien tavoitteista, institutionaalisista erityispiirteistä ja tarvittavista aineistoista. Kokeiden suunnittelu edellyttääkin aina tiivistä yhteistyötä tutkijoiden ja ohjelman toteuttavien tahojen välillä. Kohti systemaattisempaa arviointia pyrittäessä nykyiset tuet olisi hyödyllistä luokitella niihin, jotka voidaan arvioida satunnaistetuilla koeasetelmilla ja niihin, jotka täytyy arvioida muulla tavoin. Uusien tukien osalta tulisi pyrkiä siihen, että jo tuen myöntämisvaiheessa tehdään arviointisuunnitelma, jolla pyritään takaamaan, että luotettava ex post -arviointi pystytään toteuttamaan.⁴

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT



Essi Eerola

tutkimusjohtaja

¹ Koljonen, Tiina ym. (2019).

² Kalin ym. (2019).

³ Aiheesta tarkemmin, Eerola (2018).

⁴ Einiön ja Hyytisen (2019) selvityksessä esitellään yritystukien jaottelukehikko tukien systemaattista arviointia varten.

Kirjallisuus:

Eerola, Essi (2018): Verotuet - ongelma vai ei?, Kansantaloudellinen aikakauskirja 114(3).

Einiö, Elias – Hyytinen, Ari (2019): Yritystukien vaikuttavuuden arviointi satunnaistettujen vertailukokeiden avulla, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:45. Selvityksessä esitellään yritystukien jaottelukehikko tukien systemaattista arviointia varten.

Kalin, Salla – Kari, Seppo – Kauppinen, Ilpo – Kotakorpi, Kaisa – Määttänen, Niku – Ropponen, Olli – Valkonen, Tarmo (2019): Verotuksen muutospainet ja tulevaisuus, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:35.

Koljonen, Tiina – Laukkanen, Marita – Ollikainen, Markku – Lehtilä, Antti – Eerola, Essi – Koreneff, Göran – Kyritsis, Evangelos – Lindroos, Tomi J. – Ollikka, Kimmo – Pursiheimo, Esa – Rämä, Miika – Siikavirta, Hanne (2019): Energiantuotannon valmisteverotuksen kehittäminen Suomessa: Vero-ohjauksen arviointia hiilineutraalisuustavoitteen näkökulmasta, VTT Technology 359.