

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2010 vp

Valtion talousarvioiden verotuloennusteita kos- keva tutkimus

Valtiovarainministeriölle

JOHDANTO

Vireilletulo

Tarkastusvaliokunta on 11 päivänä marraskuuta 2009 (TrVP 55/2009 vp, 3 §) pyytänyt valtiovarainministeriöltä perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuudesta teettämäänsä tutkimuksesta ja sen johtopäätöksistä (Tarkastusvaliokunnan julkaisuja 1/2009).

Valtiovarainministeriö on 2 päivänä joulukuuta 2009 antanut valiokunnalle selvityksensä VM/2470/00.99.00/2009 (TRVP 64/2009 vp, 5 §).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen, eduskunta, valtiovarainvaliokunta

- ylijohtaja Jukka Pekkarinen, budjettineuvos Tuomas Sukselainen ja vanhempi finanssisih-teeri Susanna Ikonen, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja Tuomas Pöysti ja johtava toiminnantarkastaja Heidi Silvennoinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- tutkimusjohtaja Raija Volk, professori Markus Lahtinen ja ekonomisti, kauppatieteen tohtori Petri Mäki-Fränki, Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT
- oikeustaloustieteen professori OTT Kalle Määttä, Joensuun yliopisto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet:

- Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos PTT
- Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin käsitellyt asiaa omalla asiana tunnuksella TRO 3/2008 vp.

Tutkimus valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuudesta

Tarkastusvaliokunnan kilpailuttama tutkimus valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuudesta julkaistiin 8.10.2009 (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009). Erityisesti valiokuntaa kiinnosti, miten suuret poikkeamat verotuloennusteissa ovat ylipäättään perusteltavissa ja ovatko verotuloennusteet tarpeeksi täsmällisiä ja tietopohjaltaan luotettavia.

Asiaa haluttiin selvittää myös perustuslakiin sisältyvien budjettiperiaatteiden näkökulmasta.

Tutkimuksessa on arvioitu valtiovarainministeriön verotuloennusteita tarkastusvaliokunnan tarjouspyynnön mukaisesti vuosilta 1998—2007. Tutkimus on toteutettu vertailemalla verotulo- ja talousennusteita toteutuneisiin lukuihin sekä haastatteleamalla ennusteen laatimiseen

osallistuvia valtiovarainministeriön asiantuntijoita. Päättävöitteena oli selvittää, onko verotulot tarkasteluperiodin aikana ennustettu systemaattisesti väärin, vai ovatko ennustevirheet olleet satunnaisia. Samalla pohdittiin ennustevirheiden syitä sekä virheiden mahdollisia seurauksia valtiontalouden tasapainon sekä talouspolitiikan kannalta. Ennusteiden tarkastelun lisäksi työssä kuvaillaan valtiovarainministeriön osastojen työnjakoa, menetelmiä ja käytäntöjä talouskehityksen ja verotulojen ennustamisessa. Lisäksi on tarkasteltu verotulojen arviointia sekä yleisten että perustuslakiin sisältyvien budjetti-periaatteiden näkökulmasta.

Valtion tilinpäätöstietojen mukaan vuosina 1977—2008 varsinaiseen talousarvioesitykseen merkityt verotulot aliarvioitiin 22 vuotena ja yliarvioitiin 10 vuotena. Vaikka useimpina vuosina verotulot on aliarvioitu, myös selviä yliarviointeja on tehty.

Valtiovarainministeriön verotuloennuste perustuu tulevan vuoden talouskehityksen

(BKT:n) ennakkointiin. Tutkimustulosten mukaan valtiovarainministeriön talousennusteet vuosina 1998—2007 kestävätkä vertailun muiden suomalaisten ennustelaitosten talousennusteisiin. Verotuloennusteissa ei voitu todentaa systemaattista virhettä tilastollisin kriteerein tai suhteessa muiden talousennustajien ennusteisiin. Eniten epätarkkuutta verotuloennusteisiin on aiheuttanut vaikeus ennustaa suhdanteiden käännepeisteitä. Valtiovarainministeriö on pyrkinyt ennustamaan talouskehityksen sekä verotulot niin tarkasti kuin mahdollista. Verotulojen yliarviointia ei ole yritetty tietoisesti välttää, mutta ennustajat ovat noudattaneet ammattikunnalle ominaista konservatiivisuutta ennusteissaan, eli äkillisiä muutoksia talousennusteissa on haluttu välttää. Talous- ja verotuloennusteiden perusteluita sekä niiden taustalla vaikuttavia oletuksia ei ole dokumentoitu eikä viestitetty eduskunnalle riittävän selkeästi ja kattavasti.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtiovarainministeriön ennusteiden laatu

Valtiovarainministeriö kiinnittää selvityksessään 1.12.2009 huomiota ensinnäkin tutkimuksen kohteeksi valitun ajanjakson 1998—2007 lyhyteen sekä keskeisiin ennustevirheisiin vaikuttaviin tekijöihin. Tarkastusvaliokunnan teettämä tutkimus vahvistaa aikaisemmissa kotimaisissa arvioissa saatuja tuloksia valtiovarainministeriön ennustetyöstä. Arvioiden mukaan finanssipolitiikan valmistelussa käytetyt valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet ovat olleet hyvin epätarkkoja, mutta ministeriö ei kuitenkaan ennustajana ole ollut sen parempi tai huonompi kuin muutkaan suomalaiset talousennustajat. Näistä lähtökohdista voidaan todeta, että saatu kuva valtiovarainministeriön ennusteiden laadusta todennäköisesti ei paljoakaan muuttuisi, vaikka tutkimuksessa olisi tarkasteltu

pidempää ajanjaksoa. Epäilyt siitä, että valtion verotulot olisi systemaattisesti aliarvioitu, osoitautuivat tutkimuksen mukaan perusteettomiksi.

Ennusteiden laadun jälkikäteisarviointi on ongelmallista, sillä ennusteen tekohetkellä käytettävissä ollut tieto poikkeaa huomattavasti siitä, mitä on käytettävissä arvioitaessa tilannetta jälkikäteen. Jälkikäteisarvioita tehtäessä käytetään BKT-lukujen viimeisintä julkaisua eikä reaaliaikaisia havaintoja, jotka ovat olleet käytössä ennusteen tekohetkellä. Näin ollen onkin tärkeää erottaa aidot ennustevirheet tilastomuu-toksista. Piste-ennusteen osumatarkkuuteen tulee siten suhtautua varauksella. Tietyn muutujan piste-ennusteen tarkkuuden arviointi ei ota huomioon eri tekijöiden välisiä riippuvuuksia ja sitä kautta ennusteen muodostumista useiden kokonaistaloudellisten ja finanssipoliittisten muutujien summana. Ennusteiden laadun jälkikäteisarvioinnit tuottavat kuitenkin tärkeää tietoa ennustemenetelmiin ja prosesseihin liittyvistä on-

gelmistä. Erityisen arvokasta on, mikäli poikkeamien syitä pystytään kartoittamaan ja siten kehittämään ennustetyötä tulevaisuudessa. Valiokunnan mielestä eri aikoina annetut ennusteet tuovat arvokasta tietoa talousennustajien senhetkisen tiedon perusteella arvioimasta todennäköisimmästä kehityksestä sekä julkisen että yksityisen sektorin päätöksentekoa varten. Valtiovarainministeriön verotuloennusteen osuvuutta tarkastelevan tutkimuksen alussa todetaankin, että päätöksenteon kannalta optimaalinen lähtökohta ei ole välttämättä sama kuin tilastollisessa mielessä tarkin ennuste. Ennuste kuvaa yhtä vaihtoehtoa, jota ennusteen laatija pitää kaikista vaihtoehtoista todennäköisimpänä. Ennuste on yksi mahdollinen tulema; se ei ole odotusarvo eli vaihtoehtojen todennäköisyyksillä painotettu keskiarvo. Piste-ennusteen osumatarkkuuden parantamisen sijaan ensisijaiseksi tavoitteeksi ennustetyön kehittämisessä tulisikin asettaa johdonmukaiset perustelut ja huolellinen riskianalyysi.

Valtiovarainministeriön selvityksessä todetaan, että tulotyöryhmässä laaditaan tätä tarkoitusta varten verotulojen jälkikäteisennusteita, joiden avulla pyritään selvittämään oletuksista poikenneiden tekijöiden vaikutusta toteutuneen kehityksen poikkeamiin ennustetusta. Tämän työn tuloksia olisikin hyvä raportoida aikaisempaa selkeämmin.

Valtiovarainministeriö yhtyy tutkimuksen havaintoihin ennustevirheiden ja suhdannetilanteen välisestä riippuvuudesta. Korkeasuhdanteen aikana BKT:n kasvu on keskimäärin aliarvioitu ja laskusuhdanteen aikana BKT:n kasvu on puolestaan yliarvioitu. Tämä ilmiö on havaittu myös kansainvälisissä tutkimuksissa ja koskee kaikkia talousennustajia. Tutkimuskirjallisuudessa tämän ilmiön todetaan liittyvän läheisesti yleisen talouskehityksen käännepisteiden ennakkoinnin vaikeuteen. Epävarmuus liittyy erityisesti tuloarvioihin, sillä valtion tulot ovat riippuvaisia kokonaistaloudellisesta kehityksestä, ja siten ne ovat menoja herkempiä muutoksille ja suhdanteiden vaihteluille.

Ehdotettujen kehittämistoimenpiteiden arviointia

Valtiovarainministeriön selvityksessä todetaan, että vaikka tutkimuksessa ei riittävän selkeästi yksilöidä havaittuja puutteita valtiovarainministeriön verotuloennusteiden dokumentoinnissa, niin ministeriö pyrkii jatkossa kehittämään dokumentointiaan eduskunnan tiedonsaannin turvaamiseksi. Selvityksessä todetaan, että ennustemateriaali muodostaa jo nykyisellään laajan kokonaisuuden eikä lisämateriaalin tuottamista katsota tarpeelliseksi. Tältä osin voidaankin painottaa tarvetta tuotettavan materiaalin selkiyttämiseen ja ennusteiden taustalla olevien oletusten esiintuomiseen.

Tutkimuksessa suositellaan erillisen riskianalyysin ja herkkyystarkastelun esittämistä verotuloennusteiden liitteenä. Valtiovarainministeriön selvityksessä viitataan syyskuun 2009 taloudellisessa katsauksessa omana lukunaan käsiteltyihin tuloarvioiden riskeihin. Mainitussa luvussa tarkastellaan keskeisten verolajien osalta verkertymiin liittyviä riskejä ja näiden realisoitumisen euromääräisiä vaikutuksia valtion verotuloihin.

Valtiovarainministeriössä suhdanne-ennusteen laadinnan apuvälineeksi tekeillä oleva yleisen tasapainon makromalli mahdollistaa tulevaisuudessa aikaisempaa paremmin erilaisten herkkyy- ja vaihtoehtoistarkastelujen laatimisen. Mallilaskelmat ja niiden riittävä dokumentointi voisi olla merkittävä lisä finanssipolitiikan valmisteluun ja toteutukseen liittyvään tiedottamiseen sekä siihen liittyvään julkiseen keskusteluun. Niin ikään tekeillä oleva budjettitalouden tuottoarvioita koskeva malli- ja menetelmäkuvaus toteutuessaan tuo avoimuutta ja läpinäkyvyyttä finanssipolitiikan valmisteluun liittyvään raportointiin.

Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että verotuloennusteen perustana olevat laskennalliset oletukset ja myös ennusteiden riski- ja herkkyyssanalyysit dokumentoidaan mahdollisimman selkeästi ja avoimesti ja myös eduskunnan käsittelyssä helposti saatavissa oleviin julkisiin asiakirjoihin. Valiokunnan mielestä valtion talousarvioesityksen sisältämän informaation laadun

parantaminen on tässä tärkeässä asemassa. Talousarvioesityksen tulisi antaa oikea ja riittävä kuva päätöksenteon perusteista.

Valiokunta pitää oikeana valtiovarainministeriön selvityksessään ilmoittamaa pyrkimystä parantaa talousarvioesityksen tulojen perusteluita. Tulojen perustelut ovat nykyisin menopuoleen verrattuna huomattavan niukat. Tuloja sisältävien osastojen ja lukujen osasto- ja lukuperusteluissa ja tulomomenttien perusteluiden selvityksissä tulisi tuoda nykyistä enemmän esille laskentaperusteita ja tarpeellisilta osin herkkyyksiä muutoksille. Esimerkiksi valtiovarainministeriön selvityksessä mainittu yhteisöveron eriyttäminen omalle momentilleen vuoden 2010 talousarviossa on oikeansuuntainen toimenpide, mutta samalla momentin tai asianomaisen osaston tai luvun selvitysosaan olisi kirjattava tiiviisti näkyviin keskeiset ennusteen perustana olevat oletukset ja tarpeen mukaan olennaisilta osin riskien tarkastelua.

Tutkimuksen ja valtiovarainministeriön selvityksen mukaisesti verotuloennusteiden jälkikäteisvalvontaan on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota. Valiokunnan käsityksen mukaan valtion tilinpäätöskertomus on luonteva paikka ja valtiosääntöinen prosessi verotuloarvioiden ja laajemminkin talous- ja finanssipoliittisen päätöksenteon perustana olevien ennusteiden osuuden jälkikäteisarvioinnille. Tilinpäätöskertomuksen sisältöä on kehitettävä tästä näkökulmasta.

Verotukien käsittely budjetissa

Tarkastusvaliokunta on hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2010 antamassaan lausunnossa (TrVL 4/2009 vp — HE 138/2009 vp) kiinnittänyt huomiota verotukiin ja niiden budjettikäsittelyyn. Viime vuosina suhtautuminen verotukiin julkisen tuen muotona on muuttunut, ja verotukia on sekä vaadittu että toteutettu enenevässä määrin. Verotukien määrä onkin lähtenyt kasvuun ja oli vuonna 2008 noin 13 mrd. euroa. Verotuet ovat saamatta jääneitä verotuloja, jotka luovat paineita kohottaa muun verotuksen tasoa ja samalla kaventavat veropoh-

jaa. Verotukia koskeva taloudellinen raportointi on etääntynyt budjettivalmistelusta ja budjetin käsittelystä eduskunnassa. Verotuet eivät sisälly myöskään kehysääntelyn piiriin.

Verotukien käytännön hyödyistä ja muista vaikutuksista on vain vähän tutkittua tietoa saatavilla. Budjettivalmistelun ja eduskunnan päätöksenteon kannalta olennaista olisi tietää, saadanko verotuella aikaiseksi toivottuja vaikutuksia paremmin kuin suoralla budjettituella. Koska verotuki ei ole mukana vuosittaisessa talousarviotarkastelussa, verotuen vaikutukset eivät tule budjetin käsittelyssä näkyviin. Verotuki voi jatkua vuodesta toiseen ilman, että sen vaikutuksia tai myönnetyn tuen tosiasiallista määrää mitenkään seurataan tai arvioidaan. Verotuet eivät siten ole samantasoisien arvioinnin kohteena kuin budjettimäärärahat.

Valiokunta esittää, että verotuet on huomioitava ja niistä on raportoitava nykyistä selvemmin osana talousarviomenettelyä. Verotuista talousarviossa ja tilinpäätöskertomuksessa annettavan informaation määrä on vähentynyt, ja verotukien käsittely ei anna oikeaa ja riittävää kuvaa niiden valtiontaloudellisesta merkityksestä. Valiokunnan mielestä on otettava käyttöön menetelmiä, joiden avulla verotuet tulevat samantyyppisen arvioinnin ja budjettikäsittelyn kohteeksi kuin suorat tuet ja tulonsiirrot.

Eduskunta on kannanotossaan (TrVM 2/2007 vp — K 14/2007 vp) edellyttänyt hallituksen laativan verotukiselvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuusperiaatetta ja verotukien käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä, sekä antavan eduskunnalle selvityksen toimenpiteistään valtion tilinpäätöskertomuksessa. Valiokunta pitää tärkeänä, että hallitus raportoi toimenpiteistään ja kannanoton toteutumisesta valtion tilinpäätöskertomuksessa vuodelta 2009.

Budjettiperiaatteiden merkitys ennustetoiminnalle

Budjettiperiaatteiden kannalta verotuloennusteiden osumatarkkuus on monestakin syystä vaikeasti arvioitava kokonaisuus. Perustuslakiin

nojaavat ja budjettiperiaatteena avainasemassa olevat normit ovat usein tulkinnanvaraisia, kuten täydellisyysperiaate, jonka mukaan talousarvion tulot ja menot on arvioitava niin tarkasti kuin mahdollista. Ongelma on luonnollisesti sen määrittäminen, millä edellytyksin esimerkiksi verotulot on arvioitu mahdollisimman tarkasti.

Varovaisuusperiaate on noussut useasti esille verotuloennusteiden yhteydessä. Tutkimuksen mukaan on vaikea jäljittää, mihin oikeussäännöksen varovaisuusperiaate suoranaisesti nojaisi. Sen sijaan varovaisuuden avulla on helpohko selittää se, miksi verotulot on talousarvioesityksissä usein aliarvioitu. Tutkijoiden mukaan varovaisuusperiaatteesta puhuminen on aiheuttanut oikeudellista sekaannusta, koska se saateetaan mieltää budjettiperiaatteeksi, jota se ei kuitenkaan valiokunnan mielestä ole.

Budjettiperiaatteiksi luettavien periaatteiden laaja luettelo tutkimuksessa johtunee valiokunnan käsityksen mukaan siitä, että budjettiperiaatteiden tulkinta ja käytännön sisältö ovat pitkälti valtiosääntöisen käytännön ja oikeuskirjallisuuden varassa, ja näissä lähteissä periaatteita on käsitelty eri nimisinä ja niille on annettu yksityiskohtien osalta erilaista sisältöä. Olennaista valiokunnan mielestä on, että budjettiperiaatteet asettavat laadullisia vaatimuksia verotulojen ennustamiselle ja yleensä taloudelliselle ennustetoiminnalle toiminnan laatua ja objektiivisuutta eli luotettavuutta koskevin vaatimuksina.

Budjettiperiaatteiden mukainen toiminta turvaa eduskunnalle kuuluvaa finanssivaltaa. Siten mahdollisimman luotettava tulojen ennustaminen ja riskien ja herkkyyksien avoin esittäminen sekä riittävä dokumentointi ovat budjettiperiaatteista johtuvia vaatimuksia talousarvion käsittelyn kannalta keskeiselle informaatiolle. Valtiontalouden tarkastusvirasto on eduskunnalle valtion vuoden 2008 tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen tarkastuksesta antamassaan erilliskertomuksessa korostanut, että eduskunnalla on perustuslaillinen oikeus saada oikeat ja riittävät tiedot finanssipoliittisen päätöksenteon ja finanssipolitiikan vaihtoehtojen ja niiden arvioin-

nin kannalta tarpeellisista seikoista (VTV:n erilliskertomus K 12/2009 vp s. 32—33). Verotuloennusteiden perusteet ja verotuloennusteisiin sisältyvät riskit ja herkkyydet ovat olennainen osa tätä tietoperustaa.

Verotuloennusteet ja eduskunnan budjettivalta

Budjettipäätöksiä tehdessään eduskunnan tärkein tietolähde on hallituksen talousarvioesitys. Eduskunnalla ei käytännössä ole riittävästi mahdollisuuksia selvittää yksityiskohtaisesti talousarviotietojen luotettavuutta. Valiokunnan mielestä eduskunnalla on kuitenkin oltava realistiset mahdollisuudet jälkivalvontaan. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että eduskunnan saatavilla ovat tiedot siitä, kuinka oikeaan osuneita verotuloennusteet ovat aikaisemmin olleet ja mistä syistä mahdolliset poikkeamat ennusteiden ja toteumien välillä ovat johtuneet.

Eduskunnan budjettivallan kannalta on välttämätöntä, että hallitus kertoo eduskunnalle avoimesti verotuloennusteen perustelut sekä ennusteeseen sisältyvät riskit. Eduskunnan budjettivaltaan kuuluu, että eduskunnassa tiedetään, minkälaisia epävarmuustekijöitä ennusteisiin ja laskelmiin sisältyy, esimerkiksi millaisia syitä aikaisemmin ilmenneille ennustepoikkeamille on esitettävissä sekä minkälaisen mallien ja menetelmien varassa laskelmat ennusteista on tehty. Valiokunta painottaakin, että verotuloennusteen ja budjetin perusteluosaa on tarpeen kehittää aikaisempaa yksityiskohtaisemmaksi.

Perusteluosien ja avoimen viestinnän merkitystä korostaa myös se, että talousennusteisiin liittyy aina merkittäviä riskejä ja epätarkkuuksia. Verolajikohtaisten veroennusteiden ja ennusteiden perustelujen huolellinen dokumentointi on tarpeen myös verotuloennusteiden laadun jälkikäteisarvioinnin vuoksi. Kysymys on myös muusta kuin itse ennusteiden osumatarkkuudesta, toisin sanoen ylipäänsä eduskunnan oikeudesta saada tarvitsemansa tiedot, jotta se voi tosiasiallisesti käyttää budjettivaltaansa.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

*että valtiovarainministeriö ottaa edellä
olevan huomioon ja ryhtyy tarvittaviin
toimenpiteisiin.*

Helsingissä 15 päivänä huhtikuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Ahde /sd	Erkki Pulliainen /vihr
vpj.	Klaus Pentti /kesk	Petri Salo /kok
	Pertti Hemmilä /kok	Kari Uotila /vas
	Sinikka Hurskainen /sd	Pekka Vilkuna /kesk.
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.