

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/2013 vp

Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden keh- yksistä vuosille 2014—2017

Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle val- tiontalouden kehyksistä vuosille 2014—2017 27.3.2013 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2013 vp) täydentämisestä

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 10 päivänä huhtikuuta 2013 lähettäessään valtioneuvoston selonteon valtiontalouden tarkistetuista kehyksistä vuosille 2014—2017 (VNS 3/2013 vp) ja sitä täydentävän selonteon (VNS 4/2013 vp) valmistelevasti käsiteltäviksi valtiovarainvaliokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutes-

saan antaa lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Kirjalliset lausunnot

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- valtiovarainministeriö
- Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt eri yhteyksissä huomiota finanssipolitiikan päätöksenteon tietoperustaan. Valiokunnan mietinnön (TrVM 1/2009 vp — K 11/2009 vp, K 12/2009 vp) mukaan 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 oi-

keus 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.

Tarkastusvaliokunta päätti kokouksessaan 2.4.2013 pyytää valtioneuvoston 21.3.2013 tekemän vuosia 2014—2017 koskevan valtiontalouden kehyspääatöksen tietoperustan arviointia varten valtiovarainministeriöltä kaikki mainitun kehyspääatöksen yhteisö- ja pääomaverotusta koskevan uudistuksen teossa käytetyt tausta-ai-

neistot mukaan lukien laskelmat päätösten vaikutuksista, laskelmat vaihtoehtoisten päätösesitysten vaikutuksista ja laskelmat päätösten dynaamisista vaikutuksista. Samana päivänä tarkastusvaliokunnan 2.4.2013 pitämän kokouksen jälkeen tuli tieto, että valtioneuvosto on muuttanut edellä mainittua kehyspäästöä. Tässä lausunnossa oleva tietoperustan arviointi kohdistuu kuitenkin ainoastaan 21.3.2013 tehtyyn kehyspäästökeeseen.

Valtiovarainministeriöltä saadun aineiston tarkastusvaliokunta toimitti 24.4.2013 Valtiontalouden tarkastusvirastolle ja pyysi tarkastusvirastolta aineistosta kirjallisen lausunnon. Lausuntopyynnössä tarkastusvirastoa pyydettiin arvioimaan ko. aineistoa finanssipolitiikan valmistelun välineenä sekä verotuspäätösten dynaamisten vaikutusten kannalta. Tarkastusvirasto antoi asiakirja-aineiston tarkasteluun perustuvan lausunnon tarkastusvaliokunnalle 29.4.2013.

Tarkastusviraston mukaan valtiovarainministeriöltä saatu aineisto sisältää eri vaihtoehtojen vaikutukset verotuottoihin, mutta laskelmien suorittamistapaa ja keskeisiä lähtökohtia ei esitetä. Arviota yhteisöverouudistuksen dynaamisista vaikutuksista ei myöskään perustella. Tiedot ovat niin suppeita, ettei laskelmien perusteita ja luotettavuutta voida arvioida Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tulonjakovaikutuksia koskevaa ja muuta aineistoa huomattavasti täsmällisempää muistiota lukuun ottamatta. Valtiovarainministeriön toimittama aineisto ei vastaa Valtiontalouden tarkastusviraston käsitystä hyvästä ja riittävästä aineistosta, joka toimii välineenä finanssipolitiikan ja siihen kuuluvan veropolitiikan valmistelussa. Hyvässä finanssipolitiikan valmistelun aineistossa tulisi perustellusti tuoda esille se, miten valmistelussa olevalla toimella voidaan päästä haluttuun tavoitteeseen. Hallituksen tulisi pyrkiä siihen, että merkittävien uudistusten kohdalla perusteelliselle virkamies- ja ministeriövalmistelulle olisi edellytyksiä.

Tarkastusviraston huomiot hallituksen 21.3.2013 tekemien veropäätösten tietoperustasta perustuvat valtiovarainministeriön eduskun-

nan tarkastusvaliokunnalle toimittamaan aineistoon. Mahdollista muuta valmistelua ja taustaineistoa tai näiden olemassaoloa ei voida toimitetun aineiston perusteella arvioida.

Valtiovarainministeriön toimittama aineisto on tarkastusviraston mielestä hyvin suppea sekä puutteellisesti dokumentoitu. Poikkeuksen tähän tekee Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tuottama aineisto, jonka selkeys ja tarkkuus eroaa huomattavasti muusta aineistosta. Aineiston suppeuden takia on siinä esiintyviä laskelmia vaikea — tai lähes mahdoton — tulkita. Olisi toivottavaa, että keskeisten miljardiluokkaa olevien veropoliittisten linjauksien valmisteluaineisto toisi esille asian valmistelussa olennaiset seikat perusteluineen. Perusteluaineiston tulisi tällöin koostua kattavammasta ja syvällisemmin laaditusta kirjallisesta materiaalista kuin PowerPoint-esityksestä ja joukosta taulukoita. Toimitetun aineiston perusteella on käytännössä huomattavan vaikeaa arvioida päätösten sisältöä ja perusteita.

Perustuslain 67 §:ssä säädetään periaatteesta, jonka mukaan valtioneuvostossa päätettävät asiat valmistellaan asianomaisessa ministeriössä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa mahdollisimman objektiivinen valmistelu, jossa arvioidaan ja dokumentoidaan päätösten vaikutuksia ja säädösvalmistelua koskevissa linjauksissa myös vaihtoehtoja. Verotuksen osalta kehyspäästökset ovat asiallisesti ja oikeudelliselta luonteeltaan verolainsäädännön valmistelua koskevia poliittisia linjauksia sen lisäksi, että ne ovat osa hallituksen keskeisimmän finanssipolitiikan hallintavälineen, valtiontalouden kehysten, valmistelua. Valmistelua ja sen aineistoja on näin arvioitava hyvän finanssipoliittisen valmistelun tietoperustan ja toisaalta paremman sääntelyn periaatteiden ja säädösvalmisteluprosessia koskevien ohjeiden ja periaatteiden mukaisesti. Myös poliittisessa valmistelussa tehtävien linjausten ja niiden vaikutusten dokumentointi tapahtuu ministeriöissä tehtävässä virkamiesvalmistelussa. Tarkastusviraston mukaan olisikin perusteltua, että yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti näin merkittävässä asiassa koko valmistelu-

aineisto olisi kootummin dokumentoitu valtiovarainministeriön virkamiesvalmistelussa.

Valtiovarainministeriön vero-osaston 8.3.2013 päivätty luonnosmuistio tarkastelee yritys- ja osinkoverouudistuksen verotuottovaiikutuksia kuudessa eri uudistusmallissa verrattuna vuonna 2013 voimassa olevaan verolainsäädäntöön (nykymalli). Eri mallien sisältöoletuksen ja verotuottovaiikutusten lopputulokset on tuotu lyhyesti ja selkeästi esille. Tarkastusvirasto toteaa, että laskennan menetelmää ja perusteita ei ole kyseiseen muistioon eikä jatkolaskelmia sisältäviin muistioihin dokumentoitu. Aineistosta ei käy ilmi, mihin perusoletuksiin ja perustietoihin esimerkiksi osingon saajien määräästä ja verokertymän kohdentumisesta erisuuruisten osinkotulojen maksajien laskelmat perustuvat. Aineistosta ei käy edes karkealla tasolla ilmi tietoja yritysten jakautumisesta nettovarallisuusasemaltaan ja yhteisöveron tuotoilta. Laskelmien laatimisessa käytettävää mallia ei ole tuotu esille. Samat havainnot pätevät valtiovarainministeriön ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen 19.3.2013 päivätyn muistion sisältämiin laskelmiin. Osinkoverouudistuksen linjausten tarkistamista varten valtiovarainministeriön vero-osaston 26.3.2013 päivättyyn muistioon, joka on laadittu nyt arvioitavana olevan kehyspäätöksen jälkeen, sen sijaan sisältyy muita valtiovarainministeriön muistioita tarkempi tarkastelu. Siinä esitetään laskelman taustaksi ja perusteiksi keskeisiä tietoja osinkojen saajista ja osinkokertymän kohdentumisesta eri suuruusluokan osinkojen saajille.

Tarkastusviraston mielestä arvioinnin kohteena tulisi olla finanssipolitiikan muutoksen tarvittava suuruusluokka ja mahdolliset vaihtoehdot tavoitteen saavuttamiseksi. Esimerkiksi yhteisöveron kohdalla tulisi kyetä kuvaamaan, mikä mekanismi yhteisöveron laskussa tuo halutut kasvu- ja työllisyysvaikutukset. Näillä vaikutuksilla kehyspäätöksessä (VNS 3/2013 vp) motiivoidaan yhteisöveron laskua, joten on luontevaa, että tätä arvioidaan myös valmistelumateriaalissa. Lisäksi esitettyyn finanssipoliittiseen toimeen liittyviä keskeisiä vaikutuksia ja liittyväkohtia muuhun finanssi- ja talouspolitiikka-

kaan tulisi kuvata. Yhteisö- ja osinkoverotuksen kohdalla hyvän esimerkin tämän tyyppisestä analyysistä tarjoaa ns. Hetemäen työryhmän lopuraportin kohta, jossa kyseessä olevia veroja käsitellään (Valtiovarainministeriö 2010 b, s. 23–27). Valmisteluaineiston tulisi taata päätöksentekijälle mahdollisuus ymmärtää muutosten kohteena olevien keskeisten muuttujien vaikutukset tavoitteen saavuttamisen kannalta.

Yhteisö- ja osinkoverouudistuksen jatkolaskelmissa tuodaan esiin yhteisöveron laskuun liittyvä dynaaminen vaikutus, joka tarkastusviraston mukaan laskelmissa kasvattaa veropohjaa, jolloin veromuutos rahoittaa osaksi itse itsensä. Yleensä laskelmat verotuottoihin tehdään perustuen ainoastaan ns. mekaaniseen vaikutukseen. Tällöin laskelmassa veropohja pidetään muuttumattomana, jolloin verotuoton muutos aiheutuu ainoastaan verokannan muutoksesta. Verokannan muutoksen vaikutus verotuottoon käytännössä muodostuu mekaanisen ja dynaamisen vaikutuksen summana, joten dynaamisen vaikutuksen huomioiminen on toivottavaa. Valtiovarainministeriö on olettanut itserahoitusasteeksi 50 %, eli että puolet verokannan laskun aiheuttamasta verotulojen menetyksestä korvaantuu veropohjan kasvulla. Aineistossa ei lainkaan perustella tehtyä oletusta. Kansainväliset tutkimustulokset antavat vastaavalle veronlaskulle viitteitä jopa 75 %:n itserahoitusasteesta (de Mooij ja Ederveen, 2008). On huomioitava, että eri tutkimuksissa saadut arviot vaikutuksista vaihtelevat merkittävästi, jolloin itserahoitusasteesta tehdylle oletukselle ei voida esittää yksiselitteisiä perusteluja. Tästä epävarmuudesta johtuen valmistelumateriaalissa olisi tärkeää tarkastella dynaamisen vaikutuksen taustalla olevia syitä, koska suuret vaihtelut itserahoitusasteessa johtuvat todennäköisesti useista eri tekijöistä, jotka vaihtelevat maiden ja ajan suhteen. Tätä ei kuitenkaan valtiovarainministeriön toimittamassa materiaalissa tehdä.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan dynaamisen vaikutuksen taustalla vaikuttavien syiden arviointi on keskeistä, koska yhteisöveropohja voi kasvaa kahdesta syystä, jotka vaikuttavat veron tuottoon eri tavoin. Ensinnäkin, veropohja

voi kasvaa, koska yritykset alkavat raportoida voittojaan Suomessa. Tällä ei ole kasvu- ja työllisyysvaikutuksia, ja tämän vaikutuksen suuruus riippuu siitä, miten muut maat reagoivat Suomen yritysveron laskuun. Jos ajatellaan, että esimerkiksi Suomi ja Ruotsi kilpailevat yritysverotuloista, riippuu tällöin Suomen verokertymä Ruotsin yritysverosta. Ruotsin vastatessa Suomen yritysveron laskuun poistuu kyseinen dynaaminen vaikutus kokonaan. Verokilpailun jatkuessa tämän tyyppisen dynaamisen vaikutuksen olemassa olo on epävarmaa. Toisaalta kasvu- ja työllisyysvaikutukset aiheuttavat dynaamisia vaikutuksia. Tässä tapauksessa ei ainoastaan yritysveropohja, vaan myös muut veropohjat kasvavat. Tämä dynaaminen vaikutus ei välttämättä riipu muiden maiden yritysveropäätöksistä, koska vaikutus syntyy suurelta osin yrityksissä, jotka jo raportoivat voittonsa Suomeen. Lisäksi vaikutus voi perustua ulkomaalaisten yritysten investointi- ja sijoittautumispäätöksiin. Nämä ovat pysyvämpiä kuin päätökset yrityksen voiton raportointimaasta, koska investointi- ja sijoittautumispäätösten muuttamiseen liittyy yleensä kustannuksia. On syytä kuitenkin huomioda, että nämä vaikutukset realisoituvat usean vuoden kuluessa. Valtiovarainministeriön toimittaman materiaalin perusteella dynaamisen vaikutuksen voidaan ajatella johtuvan yritysten voittojen raportoinnin muuttumisesta, koska muiden veropohjien ei arvioida muuttuvan.

Edellä esitetyn perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että hallitus pyr-

kii siihen, että merkittävien verouudistusten kohdalla perusteelliselle virkamies- ja ministeriövalmistelulle olisi edellytyksiä. Aineistosta saa käsityksen, että pyydetty laskelmat ovat liittyneet valmistelussa esillä olleeseen laajempaan kokonaisuuteen. Päätöksenteon kokonaisuuden tietoperustaa ei voida näin yksin arvioida saadusta aineistosta.

Tarkastusvaliokunta toteaa, ettei arvioinnin kohteena olevan kehyspäätöksen yhteisö- ja pääomaverotusta koskeva tietoperusta täytä eduskunnan perustuslaillista oikeutta saada finanssi-politiittisen päätöksenteon vaihtoehtoja ja perusteita koskevat oikeat ja riittävät tiedot. Valiokunta toteaa lisäksi, että sille toimitetun aineiston perusteella ei voida arvioida päätöksenteon kokonaisuutta ja hallituksen tekemien veropoliittisten päätösten sisältöä ja perusteita. Valiokunta painottaa huolellisen virkamiesvalmistelun merkitystä. Myös hallituksen poliittisessa valmistelussa tehtävien linjausten ja niiden vaikutusten arviointi ja dokumentointi tulee tapahtua ministeriöissä tehtävässä virkamiesvalmistelussa. Tarkastusvaliokunta pitää tarkastusviraston johtopäätöksiä kokonaisuudessaan perusteltuina, ja ne vastaavat myös tarkastusvaliokunnan näkemyksiä.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 2 päivänä toukokuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Tuija Brax /vihr
vpj. Matti Saarinen /sd
jäs. Sirkka-Liisa Anttila /kesk
Susanna Huovinen /sd
Olli Immonen /ps

Mika Lintilä /kesk
Kari Tolvanen /kok
Anu Urpalainen /kok
Erkki Virtanen /vas.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.