

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2010 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2011

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä syyskuuta 2010 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarvioiksi vuodelle 2011 (HE 126/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan. Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 3 momentin mukaan valiokunta voi omasta aloitteestaan antaa toimialaansa koskevan lausunnon valtion talousarvioesityksestä valtiovarainvaliokunnalle 30 päivän kuluessa siitä, kun esitys on lähetetty valtiovarainvaliokuntaan.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti ja johtava tuloksellisuustarkastaja Heidi Silvennoinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- ylijohtaja Tuomas Sukselainen ja finanssisihtööri Tanja Rantanen, valtiovarainministeriö
- tutkimusjohtaja Markus Lahtinen, Pellervon taloustutkimus PTT.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Verotuloennusteet ja harmaa talous hallituksen talousarvioesityksessä vuodelle 2011

Budjettiperusteluja koskevia näkökohtia

Tarkastusvaliokunta on lausunnossaan arvioinut, miten valtion vuoden 2011 talousarvioesityksessä on otettu huomioon valiokunnan teettämässä verotuloennusteita koskeneessa tutkimuksessa (TrV:n julkaisu 1/2009) suositeltuja ja tarkastusvaliokunnan tutkimuksen ja siitä annetun valtiovarainministeriön selvityksen johdosta antamassa lausunnossa (TrVL 1/2010 vp — MINS 2/2010 vp) ja valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomuksessa eduskunnalle (K 12/2009

vp) esitettyjä seikkoja. Lausunnossa on kiinnitetty huomiota myös verotukien ja harmaan talouden käsittelyyn valtion talousarviossa.

Valtion vuoden 2011 talousarvioesityksessä todetaan, että budjettiperustelujen kehittämistyö on kesken ja parannuksia varsinkin verotukia koskeviin tietoihin on saatavilla vuoden 2012 talousarvioesityksen valmisteluun. Valiokunta pitää hyödyllisenä valtiovarainministeriön verkkosivulla vuonna 2010 julkaistua menetelmäkuvausta, jossa on käyty läpi veropohjien ennustamista ja talousarvion tuloarvioiden laadintamenetelmiä verolajeittain. Menetelmäkuvaukseen sisältyy myös tarkastusvaliokunnan julkaisussa 1/2009 esitettyjen kehittämissuosittelujen tarkastelu ja johtopäätökset.

Merkittävää kehitystä on tapahtunut myös siinä, että eri verolajeja koskevien talousarvion verotulojen osaston asianomaisten lukujen ja tulo-momenttien perusteluihin on sisällytetty selvitysosat, joissa käydään läpi suhdannetilanteen vaikutusta verotulojen kertymään ja verotuloennusteen perustana olevia oletuksia. Momenttiperusteluissa esitetään myös verotuloennustetta koskevia riskejä laadullisesti arvioituna ja muun muassa valtion pääoma- ja ansiotulon ja yhteisöveron osalta on havainnollistettu ennusteen perustana olevan tiedon ja esimerkiksi yritysten tulokset kehityksen välisen suhteen suuruusluokkaa.

Verotulojen luku- ja momenttiperusteluiden tietoja täydentävät talousarvioesityksen yleisperusteluiden sisältämät analyysit. Talousarvioesityksen yleisperusteluissa on myös havainnollistettu suhdannekehityksen vaikutusta palkkasumman kehitykseen ja palkkasumman vaikutusta ansiotuloveron tuottoon. Esimerkiksi yhden prosentin hitaampi kasvu palkkasumman kasvussa vähentää ansiotuloverokertymää 100 milj. euroa. Pääomatuloissa 10 %:n muutos merkitsee noin 150 milj. euron lisäystä tai vähennystä valtion verotuloissa.

Valiokunta pitää pelkistysten ja peukalosään-
tojen esittämistä sinänsä hyvänä, mutta niiden taustaa voisi avata enemmän, jolloin perustelujen ja oletusten pitävyys tulisi samalla testatuksi. Varsinaista herkkyyksianalyysiä tai numeerista riskianalyysiä ei vielä ole esitetty. Valiokunnan mielestä on edelleen syytä pohtia myös sitä, mitä tietoja esitetään yleisperusteluissa ja mitä kunkin luvun ja momentin perusteluissa. Jälkimmäisissä voisi tarvittavilta osin myös viitata yleisperusteluihin.

Merkittävin virhelähde verotuloennusteissa on yleinen suhdannekehitys ja varsinkin suhdannekäänteeseen ja sen vaikutusten laajuuden ennustaminen. Tämä tuodaan erityisesti yhteisöveron ja arvonlisäveron tuottojen osalta esille, mutta verotulojen osasto tai talousarvioesityksen yleisperustelut eivät sisällä varsinaista herkkystarkastelua suhdannekäänteestä ja sen vaikutuksista ja tähän liittyvistä todennäköisyyksistä ja niiden vaikutuksista valtion tuloihin. Esimerkiksi yhteisöveron tuotossa näyttäisi ole-

van positiivisen yllätyksen mahdollisuus. Tämä toteutuu, mikäli yritysten tulosten kasvu onkin ennustettua parempaa.

Verotukien käsittely budjetissa

Tarkastusvaliokunnan mietinnön mukaisesti eduskunta on edellyttänyt hallituksen laativan verotukiselvityksen, jossa tarkastellaan hallituksen veropolitiikan perusteita, erityisesti verotuksen neutraalisuusperiaatetta ja verotukien käsittelyä osana kehys- ja budjettimenettelyä (TrVM 2/2007 vp — K 14/2007 vp). Lisäksi eduskunta on edellyttänyt, että hallitus raportoi verotukiselvityksen tuloksista eduskunnalle mahdollisimman pian ja sisällyttää selvityksen keskeiset johtopäätökset myös seuraavaan tilinpäätöskertomukseen (TrVM 5/2010 vp — K 11/2010 vp, K 13/2010 vp).

Verotukien määristä on nyt esitetty tietoja budjetissa kunkin luvun ja momentin selvitysosassa. Tämä on parannus aikaisempaan verotukien käsittelyyn. Valiokunta painottaa valtiontalouden kokonaisuuden tarkastelua etenkin tilanteessa, jossa julkisessa taloudessa on vakava kestävyysvaje. Tällöin on tärkeää tarkastella valtion velkakehitystä ja velanottoa sekä verotukien määrää ja niiden vaikutuksia valtion verotulojen kertymään.

Verotukiraportoinnin tietosisällön jatkuva parantaminen on perusteltua nostaa myös kehittämiskohteeksi. Tällöin olisi aiheellista muuttaman vuoden välein eritellä ensinnäkin sitä, miten verotuet kohdentuvat verovelvollisille ja toiseksi sitä, miten verotuet ovat vaikuttaneet hyödykkeiden hintoihin, sekä sitä, onko verotuilla onnistuttu aikaansaamaan sellaisia käyttäytymisvaikutuksia, joita niillä tavoitellaan. Vaikutusarviointeja ei kuitenkaan ole tehtävissä kaikin osin, mutta keskeisimpien ja kiistanalaisimpien verotukien osalta joka tapauksessa tällaisten arviointien tekeminen on perusteltua. Edellä esitetyt vaikutusarviointit parantavat samalla edellytyksiä arvioida tarvittaessa uudelleen verotukien tarvetta ja tarkoituksenmukaisuutta. Valiokunnan mielestä verotukien vaikutusten arvioinnista tulisi luoda pysyvä käytäntö.

Harmaa talous

Harmaan talouden kokonaisuus on käsitelty talousarvioesityksen yleisperusteluissa sivulla Y12. Sen mukaan "Hallitus toteuttaa harmaan talouden torjuntaohjelmaa käännetyn arvonlisäverojärjestelmän kautta ja perustamalla Harmaan talouden selvityskeskukseen. Lisäksi syyttäjille, tuomioistuimille, konkurssiasiamiehen toimistolle ja ulosottoon osoitetaan yhteensä noin 4 milj. euroa ja poliisille 2 milj. euroa talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi".

Tarkastusvaliokunta on jo aiemmin katsonut, että harmaan talouden ja talousrikosten paljastaminen on valtion talouden kannalta kannattavaa (TrVM 5/2010 vp — K 11/2010 vp, K 13/2010 vp). Harmaan talouden torjuntaan käytetyt voimavarat, mukaan lukien poliisitoiminta, syyttäjälaitos, ulosotto ja tuomioistuimet, tuottavat itsensä selvästi takaisin.

Tarkastusvaliokunta on selvittämässä harmaan talouden nykytilaa Suomessa ja sen fiskaalista merkitystä menetettyinä verotuloina. Harmaan talouden kokonaismäärää voidaan arvioida lähinnä suuruusluokkatasolla eri menetelmien avulla saatujen osatulosten perusteella. Esimerkiksi verotarkastustuloksiin perustuvalla laskentamenetelmällä harmaan talouden kokonaismääräksi Suomessa tutkijat ovat esittäneet runsaat 12 miljardia euroa vuonna 2008. Menetelmään sisältyy virhemahdollisuuksia, jotka voivat vaikuttaa sekä tulosta suurentavasti että sitä pienentävästi. Tutkijoiden esittämän kokonaisarvion mukaan Suomen harmaan talouden kokonaismäärä olisi 10—14 miljardin euron suuruusluokkaa.

Vastaavasti harmaasta taloudesta aiheutuvia veromenetyksiä voidaan arvioida vain karkealla tasolla, koska salatut tulot ovat hyvin erityyppisiä ja niihin kohdistuvat verot eritasoisia. Tutkijoiden mukaan arvonlisäverovajauksen kokonaismäärä vuonna 2008 on ollut vähintään 2 miljardia euroa eli 10 % verohallinnolle ilmoitetun arvonlisäveron määrästä. Muiden veromenetysten osuudeksi voidaan eri tulojen ja eri tulonsaajaryhmien erilaisten verokantojen vuoksi varovaisesti arvioida 25 % laskennallisesta harmaan talouden määrästä. Tämä merkitsee vuoden 2008 tasolla 2,5—3,5 miljardia euroa vuodessa, eli harmaan talouden aiheuttamat kokonaisveromenetykset ovat tutkijoiden mukaan vähintään 4—5 miljardia euroa vuodessa (TrV:n julkaisu 1/2010).

Valiokunta pitää erittäin huolestuttavana harmaan talouden monia eri ilmenemismuotoja ja suurta määrää esimerkiksi rakennustoiminnassa, ravintolatoiminnassa, kuljetustoiminnassa ja kansainvälisessä sijoitustoiminnassa. Valiokunnan mielestä harmaan talouden vaikutukset valtion verotuloihin tulisi arvioida myös valtion talousarviossa ainakin suuntaa antavasti. Valtion talousarviossa ja tilinpäätöskertomuksessa olisi vuosittain aiheellista myös esittää, minkälaisiin toimenpiteisiin harmaan talouden torjunnassa on ryhdytty ja millaisia vaikutuksia harmaan talouden torjuntatoimenpiteillä on tosiasiaissa ollut.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

TrVL 6/2010 vp — HE 126/2010 vp

Helsingissä 13 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Ahde /sd	Petri Salo /kok
vpj.	Klaus Pentti /kesk	Kari Uotila /vas
jäs.	Pertti Hemmilä /kok	Pekka Vilkuna /kesk
	Sinikka Hurskainen /sd	Raimo Vistbacka /ps
	Erkki Pulliainen /vihr	vjäs. Jari Leppä /kesk.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Salminen
valiokuntaneuvos Kalle Määttä.