

Valtiovarainvaliokunta

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015—2018 puoliväliraportti

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan vaalikauden 2015—2018 puoliväliraportti (K 18/2016 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava tarkastusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssipolitiikan tarkastuspäällikkö Matti Okko, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- osastopäällikkö, ylijohtaja Mikko Spolander, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Johanna von Knorring, valtiovarainministeriö
- tutkimusjohtaja Essi Eerola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- puheenjohtaja, professori Roope Uusitalo, Talouspolitiikan arviointineuvosto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kertomus sisältää kuluva vaalikautta koskevan finanssipolitiikan valvonnan puoliväliraportin, joka on osa valtiontalouden tarkastusviraston suorittamaa riippumatonta finanssipolitiikan ulkoista arviointia.

Raportissa on tarkasteltu hallituksen julkisen talouden kokonaisuuden ohjausta, finanssipolitiikan mitoittamista, valtiontalouden kehysten noudattamista sekä EU:n kasvu- ja vakaussopimuksen noudattamista. Kertomus vastaa näin pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaan, jossa julkista taloutta tarkastellaan kokonaisuutena; aikaisemmillä vaalikausilla hallitusohjelmat ovat painottuneet valtiontalouteen.

Kertomuksen keskeiset havainnot liittyvät rahoitusasematavoitteisiin. Tarkastusviraston arvion mukaan hallituksen asettamat tavoitteet ovat sinänsä riittäviä keskipitkällä aikavälillä, mutta ilman lisäsopeutustoimia valtiontalouden rahoitusasemalle asetettua tavoitetta ei saavuteta. Tämä vaikuttaa koko julkisen talouden tasapainotavoitteeseen.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2017 vp

Tarkastusvirasto painottaa myös julkisen sektorin vastuiden ja niihin liittyvien riskien kokonaisvaltaista seuraamista ja niiden suhdetta muuhun talouteen. Raportin mukaan kehysten tiukkuus on osaltaan vaikuttanut siihen, että talouskasvua on tuettu kehysten ulkopuolisten keinojen, kuten verotukien, finanssisijoitusten ja takauskannan, kasvattamisen avulla.

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen osalta tarkastusvirasto arvioi, että rakenteellisen jäämän ja menosäännön vaatimuksiin on muodostumassa merkittävä poikkeama vuonna 2017 eikä Suomi ilman lisäsopeutustoimia saavuta valtioneuvoston vahvistamaa -0,5 prosentin rakenteellisen jäämän tavoitetta tällä vaalikaudella.

Kertomuksessa on arvioitu myös niitä keskeisiä toimia, joilla kestävyysvajetta pyritään kuromaan umpeen. Näitä ovat rakenteelliset uudistukset, taloudellisen kasvun ja työllisyyden tukeminen sekä verojärjestelmän kehittäminen. Tarkastusviraston mukaan rakenteellisten uudistusten kestävyysvajevaikutuksiin liittyy epävarmuutta.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta katsoo, että kertomus sisältää selkeän ja kattavan kuvauksen hallituksen asettamien finanssipolitiikkaa koskevien sääntöjen asettamisesta ja niiden noudattamisesta vaalikauden alkupuoliskolla. Sen pohjalta on myös hyvä arvioida jo tehtyjen toimien ja päätösten riittävyyttä ja käydä vaalikauden puoliväliin ajoittuvaa talouspoliittista keskustelua.

Valiokunta ei ota kantaa tarkastuksen toteutukseen eikä tässä yhteydessä myöskään hallituksen harjoittamaan finanssipolitiikkaan, johon se palaa käsitellessään julkisen talouden suunnitelmaa myöhemmin keväällä. Tarkastuksessa esitetyt havainnot ja suositukset vastaavat kuitenkin pääosin myös valiokunnan omia näkemyksiä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että raportissa esitetty julkisen talouden kehitystä koskeva arvio perustuu vuoden 2016 syys-lokakuun ennusteisiin. Tämän jälkeen talous on kehittynyt suotuisasti. Valtiovarainministeriön viime vuoden joulukuussa laatiman taloudellisen katsauksen¹ mukaan talous kehittyi viime vuonna ennakoitua paremmin. Myös Euroopan komissio on helmikuussa (22.2.2017) julkaisemassaan analyysissä todennut, että Suomi on onnistunut korjaamaan aiemmin havaitut makrotalouden epätasapainotilat. Tilastokeskuksen 16.3.2017 julkaiseman ennakkotiedon mukaan talous kasvoi viime vuonna 1,4 prosenttia ja tälle vuodelle valtiovarainministeriö on ennustanut 0,9 prosentin kasvua. Pankkisektori on kuitenkin ennustanut tätä voimakkaampaa kasvua. Esim. Suomen Pankki on vastikään parantanut kuluvan vuoden ennustettaan ja arvioinut kasvun olevan tänä vuonna 1,6 prosenttia. Myös yritysten investoinnit ovat kasvaneet ja työmarkkinoiden tilanne on parantunut.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin korostettu, että viime aikaisesta myönteisestä talouskehityksestä huolimatta julkisen talouden tila ei ole kohentunut merkittävästi. Myös valtiovarainministeriö on vastikään arvioinut², että suhdannetilanteen normalisoituminen ei riitä parantamaan julkisen talouden tilaa olennaisesti, sillä väestön ikääntyminen jatkuu ja rakenteelli-

¹ Taloudellinen katsaus, Valtiovarainministeriön julkaisu - 42a/2016

² Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet, Valtiovarainministeriön julkaisu - 7/2017

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2017 vp

nen työttömyys on korkea. Ministeriö on katsonut, että hallituksen asettamat keskeiset tavoitteet eivät täyty eivätkä jo toteutetut toimet riitä vahvistamaan julkista taloutta hallitusohjelman tavoitteiden mukaisesti.

Talouskasvun paranemisesta huolimatta talouspolitiikka on siis edelleen suurten haasteiden edessä. Ongelmallisina on valtiontalouden alijäämäisyys; muiden julkisen talouden sektoreiden arvioidaan sen sijaan pääsevän keskimäärin asetettuun tavoitteeseen.

Valiokunta pitää kuitenkin merkittävänä, että tarkastusviraston ja myös valtiovarainministeriön arvion mukaan hallitusohjelman mittaluokka ja toimien suunniteltu ajoitus vaikuttavat edelleen oikeilta. Kaikki toimet eivät ole kuitenkaan toteutumassa suunnitellun laajuisina, tai ne eivät vaikuta riittävän ajoissa. Esim. kilpailukykyopimuksella ja kuluven vuoden alusta voimaan astuneella eläkeuudistuksella arvioidaan olevan vasta keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä talouden kasvumahdollisuuksia tukeva vaikutus.

Valiokunta pitää välttämättömänä, että hallitus jatkaa toimia julkisen talouden vahvistamiseksi ja laatii suunnitelman siitä, miten julkinen talous saadaan kestäväällä ja pitkäjänteisellä tavalla tasapainoon. Samalla on huolehdittava talouden kasvun edellytyksistä sekä siitä, ettei alkanutta kasvua vaaranneta. Valiokunta painottaa tässä yhteydessä etenkin sellaisia konkreettisia toimia, jotka vahvistavat työllisyyttä. Tämä on välttämätöntä, sillä korkea työttömyysaste on merkittävä rasite julkiselle taloudelle. Valtiovarainministeriön arvion mukaan vuonna 2015 työttömyydestä aiheutuneet suorat menot (työttömyyskorvaukset, työttömille kotitalouksille maksetut asumistuet sekä osa toimeentulotukimenoista) olivat noin 6 mrd. euroa.³

Tarkastusviraston tavoin valiokunta korostaa rakenteellisten uudistusten toimeenpanon määrätietoista jatkamista ja toteaa, että erityisesti sote- ja maakuntauudistuksella on onnistuttava hillitsemään kustannusten kasvua asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Kustannusten kasvun hillitsemisen 3 mrd. eurolla edellyttää suurta huolellisuutta ja tavoitteellista muutosjohtajuutta niin asian jatkovalmistelussa kuin myös uudistuksen toimeenpanossa. Julkisen talouden tehtävien ja velvoitteiden vähentämistä koskevia toimia on niin ikään jatkettava hallitusohjelman linjausten mukaisesti.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös suunnitteilla olevan hävittäjäkaluston uusimiseen liittyviin erittäin suuriin menoihin, jotka tuovat merkittäviä paineita julkiseen talouteen 2020-luvulla.

Verotus

Tarkastusviraston raportti keskittyy edellä kuvatuin tavoin julkisen talouden kokonaistarkasteluun. Vaikka verotus on osa finanssipolitiikkaa ja tarjoaa keinoja sen ohjaukseen, verotus jää raportissa muutaman sivun tiiviin tarkastelun varaan. Raportissa on viitattu kuitenkin tarkastusviraston vuonna 2014 julkaisemiin kahteen tarkastuskertomukseen, joissa on tarkasteltu erikseen verojärjestelmää ja sen kehittämistarpeita. Suositukset koskivat myös silloin tarvetta arvioida verojärjestelmää kokonaisuutena sekä analysoida verotukien käyttöä ja vaikuttavuutta entistä suun-

³ Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet, Valtiovarainministeriön julkaisu - 7/2017

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2017 vp

nitelmallisemmin. Valiokunta yhtyi suosituksiin jo tuolloin (VaVL 9/2014 vp — K 20/2014 vp) ja pitää niitä edelleen perusteltuina, ajankohtaisina ja keskeisen tärkeinä.

Verojärjestelmän kehittämistarpeita on selvitetty laajimmin viimeksi valtiosihteeri Martti Hetemäen työryhmässä vuonna 2010⁴, mutta näitäkään suosituksia ei ole käsitelty missään vaiheessa yhtenä kokonaisuutena. Tarkastelu on kohdistunut sen jälkeen yleensä vain verojärjestelmän yksittäisiin osiin ja painottunut yritysverotukseen. Vaikka sillä tavoin saadaan hyödyllistä tietoa verojärjestelmän kilpailukyvyistä ja jonkin verolajin kehittämistarpeista, veropoliittisen suunnittelun tulisi olla tätä laajempaa. Siinä tulisi ottaa huomioon myös kertynyt asiantuntijatieto. Vain siten voidaan ylläpitää kattavasti niitä ominaisuuksia, joille hyvä verojärjestelmä rakentuu. Nämä ovat fiskaalisen perustehtävän lisäksi mm. verotuksen neutraalisuus ja oikeudenmukaisuus, verojärjestelmän selkeys ja tehokkuus sekä päätöksenteon ennakoitavuus. Näihin on viitattu hiljattain mm. yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportissa.⁵— Niille rakentuva järjestelmä säilyttää parhaiten myös asemansa kansainvälisessä kilpailussa.

Kysymys verotuista on taas tärkeä yksin tukien suuren määrän ja taloudellisen merkityksen vuoksi. Lisäksi tiedetään, että verotuet muodostuvat helposti pysyviksi eikä niistä kyetä luopumaan silloinkaan, kun ne on todettu tehottomiksi ja/tai tarkoitukseensa nähden kalliiksi. Yhtä lailla tiedetään, että verotuet vääristävät helposti kilpailua niin yksittäisellä toimialalla kuin toimialojen kesken. Näin on todettu mm. vastikään energiantensiivisen teollisuuden veronpalautuksista raportissa, jossa on arvioitu vuoden 2011 energiaverouudistusta.⁶ Havainto muistuttaa myös siitä, miten tärkeää on tarkastella — ei vain uusien — vaan myös voimassa olevien tukien tarkoituksenmukaisuutta.

Kriittinen tarkastelu on perusteltua myös siksi, että verotuet ovat usein suoria tukia tehottomampia. Niiden vaikutus ulottuu yleensä laajalle, eikä hyöty kanavoidu siten yksin niille, joille se on alun perin tarkoitettu. Tästä esimerkkinä ovat arvonlisäverotuksen alennetut verokannat, jotka tarkastusvirasto on maininnut vuoden 2014 raportissaan. Myös valtiovarainministeriö on huomauttanut niistä Suomen julkisen talouden näkymiä ja haasteita koskevassa tuoreessa katsauksessaan.⁷ Koska alennukset hyödyttävät kaikkia tuloluokkia, suurituloiset hyötyvät niistä absoluutisesti mitattuna enemmän kuin pienituloiset. Ne eivät ole siten tulonjaon näkökulmastakaan niin kiistattomia kuin yleisesti ajatellaan. Kuitenkin niiden aiheuttama vuosittainen verotulojen menetys on muutaman miljardin luokkaa. Samaa kritiikkiä voidaan esittää myös esimerkiksi kotitalousvähennyksestä.

Valiokunta huomauttaa lisäksi siitä, että myös veropolitiikan rooli muun yhteiskuntapolitiikan välineenä on korostunut kehysmenettelyn myötä. Kun kehykset asettavat katon vaalikauden menoille, paine verotukia ja verovähennyksiä kohtaan kasvaa. Tämä tarjoaa myös keinon kiertää hallituksen itse hyväksymiä kehyksiä, kuten raportissa on todettu. Jotta tämän vinouttava vaikutus voitaisiin estää, tulisi valiokunnan mielestä harkita mahdollisuutta käsitellä meno- ja tulopuo-

4 Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010

5 Yritysverotuksen asiantuntijatyöryhmän raportti, Valtiovarainministeriön julkaisu - 12/2017

6 Valtioneuvoston kanslia 19.12.2016, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 61/2016, Vuoden 2011 energiaverouudistuksen arviointia

7 Suomen julkisen talouden näkymät ja haasteet, Valtiovarainministeriön julkaisu - 7/2017

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2017 vp

len päätöksiä symmetrisellä tavalla kehyspäätöksessä. Käytännössä tämä tarkoittaisi menokehysten automaattista korjausta silloin, kun veroperusteita muutetaan.

Edellä olevat näkökohdat kiertyvät lopulta kysymykseen, miten veropolitiikkaa tulisi hahmottaa ja miten sitä tulisi harjoittaa. Kokonaisvaltainen ajattelu, huolellinen valmistelu ja johdonmukainen etenemistapa synnyttävät kestävää jälkeä ja ovat viime kädessä kaikkien etu.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Valtiovarainvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21.3.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Touko Aalto vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Toimi Kankaanniemi ps
jäsen Krista Kiuru sd
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Elina Lepomäki kok (osittain)
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Hanna Mäntylä ps
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Sami Savio ps
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Pia Viitanen sd
varajäsen Timo Harakka sd
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko
valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen