

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 4/2009 vp

Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2010

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2009 lähettänyt hallituksen esityksen valtion talousarvioiksi vuodelle 2010 (HE 138/2009 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:

- budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, projekti-johtaja Jaakko Kuusela ja erityisasiantuntija Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- tutkimusjohtaja Seppo Kari, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- investointijohtaja Kari Ruohonen, Ratahallintokeskus
- toimitusjohtaja Mikael Aro, VR-Yhtymä Oy
- toimitusjohtaja Teuvo Sivunen, VR-Rata Oy
- professori Matti Pohjola, Helsingin kauppa-korkeakoulu
- oikeustaloustieteen professori OTT Kalle Määttä, Joensuun yliopisto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtion talousarvion verotuloennusteiden osuvuus

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.

Valtiovarainministeriön ennustevirheet 10 vuoden tarkastelujaksolla vuosina 1998—2007 eivät poikkea olennaisesti niistä virheistä, joita muutkin ennustelaitokset Suomessa tekevät. Valtiovarainministeriön ennustetarkkuus talouskasvun, työttömyyden ja inflaation suhteen on yleisesti ottaen ollut keskitasoa. Kansainvälisessä maavertailussa valtiovarainministeriön ennusteiden osumatarkkuus sijoittuu jotakuinkin keskikastiin.

Tarkasteltaessa valtion verotulojen kertymistä 20 vuoden aineistolla havaitaan, että useimmiten valtiovarainministeriö on aliarvioinut verotulot, mutta ennustevirhe ei ole tilastollisesti merkitsevä eikä systemaattinen. 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. Tutkimuksen johtopäätösten mukaan valtiovarainministeriön verotuloennusteet ovat varovaisia, mutta eivät tarkoituksellisesti aliarvioituja.

Valtiovarainministeriön verotuloennuste perustuu tulevan vuoden talouskehityksen (BKT:n) ennakointiin. Eniten epätarkkuutta verotuloennusteisiin on tullut vaikeuksista ennustaa suhdannekäänteitä. Korkeasuhdanteessa talouskasvu on useimmiten aliarvioitu ja matalasuhdanteessa vastaavasti yliarvioitu. Suurimmat virheet on tehty ennusteissa yhteisö- ja pääomaverotuloille, jotka ovat erityisen herkkiä suhdanteille. Sekä yhteisö- että pääomaverotulot kasvavat nopeasti noususuhdanteessa ja vastaavasti romahtavat nopeasti taantuman alkaessa. Näin on tapahtunut myös nykyisen taantuman aikana.

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

Varovaisuusperiaate on noussut useasti esille verotuloennusteiden yhteydessä. Tutkijoiden mukaan on vaikea jäljittää, mihin oikeussäännöksen varovaisuusperiaate suoranaisesti nojaisi. Sen sijaan varovaisuuden avulla on helpohko selittää se, miksi verotulot on talousarvioesityksissä usein aliarvioitu. Tutkijoiden mielestä varovaisuusperiaatteesta puhuminen on aiheut-

anut oikeudellista sekaannusta, koska se saataan mieltää budjettiperiaatteeksi, jota se ei kuitenkaan oikeudellisessa mielessä ole.

Eduskunnalla ei käytännössä ole mahdollisuuksia selvittää yksityiskohtaisesti talousarvioletojen luotettavuutta. Valiokunnan mielestä eduskunnalla on kuitenkin oltava realistiset mahdollisuudet jälkivalvontaan. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että eduskunnan saatavilla on tiedot siitä, kuinka oikeaan osuneita verotuloennusteet ovat aikaisemmin olleet ja mistä syistä mahdolliset poikkeamat ennusteiden ja toteutusten välillä ovat johtuneet.

Eduskunnan budjettivallan kannalta on välttämätöntä, että verotuloennuste ja sen perustelut viestitään avoimesti.

Tätä korostaa 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.

Verotuet ja budjettikäsittely

Suomessa verotuet nousivat keskusteluun erityisesti 1980-luvulla, jolloin verouudistuksen yleisenä suuntauksena oli pyrkimys laajaan veropohjaan perustuvaan neutraaliin verojärjestelmään.

Verotuella tarkoitetaan verojärjestelmään sisältyvää poikkeusta yleisestä normiverotuksesta. Verotuen tarkoituksena on verovapauksien, verovähennysten, alempien verokantojen ja muiden niihin rinnastettavien keinojen avulla tukea jotakin tiettyä elinkeinoa tai verovelvollisryhmää. Verotuen kohdalla on siis kysymys sellaisesta poikkeamasta yleiseen verojärjestelmään, joka vähentää verotuloja. Kansainvälisesti käytössä oleva veromenon käsite vastaa suomalaista verotukikäsitettä. Verotuet eli veromenot ovat saamatta jääneitä verotuloja, jotka samalla kohottavat muun verotuksen tasoa.

Viime vuosina suhtautuminen verotukiin julkisen tuen muotona on muuttanut suuntaa, ja verotukia on sekä vaadittu että toteutettu enenevässä määrin. Verotuen käytöllä on tällöin nähty myönteisiä kansalaisten tai yritysten toimintaa ohjaavia vaikutuksia (esim. kotitalousvähenys). Verotukien määrä on lähtenyt kasvuun ja oli vuonna 2008 noin 13 mrd. euroa. Samalla niitä koskeva taloudellinen raportointi on etäännyttänyt budjettivalmistelusta ja budjetin käsittelystä eduskunnassa. Verotuet eivät sisälly myöskään kehysääntelyn piiriin. Menojen hillintään ja sääteilyyn perustuva kehysmenettely sisältää rakenteellisen kannustimen käyttää verotukea tukimuotona menotuen sijaan, jolloin tuki ei rasita usein tiukkaa menokehystä. Veropolitiikan näkökulmasta voidaan pitää ongelmallisena tilannetta, jossa kehysten toimiessa rajoittavana tekijänä tuki pyritään myöntämään verojärjestelmän kautta. Valiokunnan mielestä valinta verotuen ja suoran budjettituen välillä on tehtävä muiden kuin kehysvaikutusten perusteella.

Verotukien käytännön hyödyistä ja muista vaikutuksista on kuitenkin vain vähän tutkittua tietoa saatavilla. Budjettivalmistelun ja eduskunnan päätöksenteon kannalta olennaista olisi tietää, saadaanko verotuella aikaiseksi toivottuja vaikutuksia paremmin kuin suoralla budjettituella. Koska verotuki ei ole mukana vuosittaisessa talousarviotarkastelussa, verotuen vaikutukset eivät tule budjetin käsittelyssä näkyviin. Verotuki voi siis 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.

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

Kokonaistaloudellinen toiminta radanrakenuksessa

Tarkastusvaliokunnan tehtävänä on valvoa valtion taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tarkastusvaliokunnan työssä on oleellista arvioida, onko eduskunnan tahto toteutunut lainsäädännön ja valtion talousarvion toimeenpanossa.

Edellisen vaalikauden 2003—2006 aikana eduskunta antoi jokaisen hyväksymänsä talousarvion yhteydessä vähintään yhden liikenteen infrastruktuuria koskevan lausuman. Vuoden 2007 talousarvion hyväksymisen yhteydessä eduskunta puolestaan antoi seuraavan lausuman (EK 45/2006 vp): "Eduskunta edellyttää, että keväällä 2007 alkavalla hallituskaudella määrärahat liikenneväylien pitkäjänteiseen kehittämiseen ja kunnossapitoon sekä joukkoliikenteen parantamiseen." Taustana tälle lausumalle oli valtiovarainvaliokunnan esittämä kritiikki liikennehankkeiden painottumisesta vaalikauden loppupuolelle sekä ylipäänsä lyhytjänteisyys päätettäessä liikennehankkeista ja niiden rahoituksesta (VaVM 41/2006 vp — HE 122/2006 vp, HE 265/2006 vp).

Perusradanpidon osalta vakiintuneeksi tavaksi on muodostunut korjausinvestointeja koskevien määrärahojen niukkuus ja varsinaiseen talousarvioon sisältyvien määrärahojen säännönmukainen alimitoittaminen lisärahoituksen tullessa lisäbudjeteista. Tarkastusvaliokunnan käsityksen mukaan näin tapahtunee myös vuonna 2010, koska talousarvioesitykseen sisältyy tulevalle Liikennevirastolle korvausinvestointirahojen 130—140 milj. euroa, kun tarve asiantuntijoiden mukaan olisi 200 milj. euroa. Viime vuosina lisäbudjettirahoituksella toteutunut korvausinvestointien kokonaistaso on ollut 150—180 milj. euroa.

Tarkastusvaliokunta on ottanut tarkastelun kohteeksi esimerkkinä Seinäjoki—Oulu-ratahankkeen, joka on suurin meneillään olevista rataverkon kehittämishankkeista. Hankkeen kustannukset arvioitiin 800 milj. euroksi, kun hankkeen toteutuksesta päätettiin. Vuodelle 2010

hankkeelle on talousarvioesityksessä esitetty 40 milj. euroa. Vuodelle 2011 kehyksissä on puolestaan varattu hankkeen toteuttamiseen 5 milj. euroa ja vuodelle 2012 10 milj. euroa. Tarkastusvaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan hankkeen optimaalinen ja kustannustehokas rakentaminen edellyttää sekä puuttuvan sopimusvaltuuden (360 milj. euroa) saamista että vuositasolla 90 milj. euron suuruista määrärahaa. Kehyspäätösten mukaisella rahoituksella hankkeen arvioidaan valmistuvan kokonaisuudessaan noin vuonna 2025. Mikäli hanke valmistuisi kokonaisuudessaan vuonna 2015, arvioivat asiantuntijat yhteiskuntataloudelliseksi säästökseksi noin 150 milj. euroa. Kun lasketaan hankkeeseen laitetulle pääomalle saamatta jäävä tuotto ja pätkissä rakentamiseen liittyvät muut kustannukset, nousee loppusumma vielä 200 milj. eurolla. Tällöinkin suuren investoinnin hyödyt saadaan täysimääräisinä käyttöön lähes 10 vuoden rakentamisen jälkeen, vasta kun koko rataosuus on valmistunut.

Lyhytjänteinen päätöksenteko aiheuttaa monenlaisia ongelmia ja lisäkustannuksia niille ta-

hoille, jotka toimivat ratahankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Sillä on myös henkilöstöön, työllisyyteen ja liikenneturvallisuuteen ulottuvia vaikutuksia. Tämän lisäksi se heikentää sekä henkilöliikenteen että teollisuuden kuljetusten toimivuutta ja kilpailukykyä. Valiokunnan mielestä on hyödyllistä selvittää rahoitusmallien käyttökelpoisuus ja sopivuus erilaisiin ratahankkeisiin.

Valtion nykyinen talousarviokäytäntö perustuu käyttömenobudjettiin, jolloin investoinnitkin käsitellään käyttömenoina. Tarkastusvaliokunnan mielestä liikenneinvestointien budjetointikäytäntö samoin kuin niiden käsittelytapa kehyksessä vaativat vielä perusteellista selvitystä ja kokonaistaloudellisesti tarkoituksenmukaisen toimintatavan kehittämistä.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Ahde /sd
vpj. Klaus Pentti /kesk
jäs. Risto Autio /kesk
Pertti Hemmilä /kok
Sinikka Hurskainen /sd

Marjaana Koskinen /sd
Erkki Pulliainen /vihr
Petri Salo /kok
Pekka Vilkuna /kesk
Raimo Vistbacka /ps.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.