

**VALTIOVARAINVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 9/2014 vp**

**Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipoli-
tiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausi-
raportti 2011—2014**

Tarkastusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 15 päivänä tammikuuta 2015 lähettäessään kertomuksen Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipoliitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausi-
raportti vuosilta 2011—2014 (K 20/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi tarkastusvaliokuntaan samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan on annettava asia-
sta lausunto tarkastusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti ja budjetti-
valvontapäällikkö, KTT Heidi Silvennoinen,
Valtiontalouden tarkastusvirasto
- finanssineuvos Marketta Henriksson ja fi-
nanssineuvos Mikko Spolander, valtiovarain-
ministeriö.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Käsiteltävänä oleva erilliskertomus on osa val-
tiontalouden tarkastusviraston suorittamaa riip-
pumatonta finanssipoliitiikan ulkoista arviointia.
Virasto raportoi eduskunnalle kunkin vaalikau-
den puolivälissä ja lopussa tärkeimmistä finans-
sipoliitiikkaa koskevista havainnoistaan ja toi-
menpidesuosituksistaan.

Tässä kertomuksessa tarkastellaan päättyvän
vaalikauden finanssipoliitiikan tavoitteita ja to-
teutusta sekä seuraavan vaalikauden finanssipo-
liitiikan lähtökohtia. Lisäksi siinä arvioidaan
kuntatalouden vakautta sekä harjoitettua vero-
politiikkaa ja veromuutosten taloudellisia vaiku-
tuksia.

Kertomus sisältää lukuisia havaintoja, kan-
nanottoja ja suosituksia. Havainnoista keskeisin

on ennakoitua hitaampi talouskasvu, jota ei ole
onnistuttu vauhdittamaan monista yksittäistoi-
mista huolimatta. Hallituksen hallitusohjelman
tavoitteet julkisen talouden tasapainosta ja vel-
kasuhteen muutoksesta ovat jääneet siten toteu-
tumatta. Lisäksi toimet julkisen talouden kestä-
vyysvajeen umpeen kuromiseksi jäävät vaali-
kaudella kesken. Tarkastusvirasto pitää halli-
tuksen rakennepoliittista ohjelmaa kuitenkin tär-
keänä välineenä julkisen talouden vakauttami-
nessa.

Kertomuksessa on huomautettu lisäksi mm.
hallitusohjelman yksityiskohtaisuudesta ja vero-
poliittisen päätöksenteon ennakoimattomuudes-
ta. Verojärjestelmää pidetään lisäksi edelleen
mutkikkaana ja läpinäkymättömänä ja verotu-
kien käyttöä arvostellaan kriittisesti. Myöskään
kuntataloudessa toimenpiteet rakennepoliittisen

ohjelman toteuttamiseksi eivät ole olleet riittäviä, eikä lisäsopeutus tule olemaan ongelmaton taantuman jatkuessa. Huomiota kiinnitetään kuntatalouden kauan jatkuneeseen heikkoon kehitykseen sekä kuntien erilaiseen taloudelliseen asemaan, jonka arvioidaan syvenevän eriytyvän väestökehityksen myötä.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta pitää hyvänä sitä, että hallituksesta riippumaton taho arvioi harjoitettua finanssipoliittikkaa kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti. Valiokunta ei ota kantaa tarkastustyön toteutukseen sinänsä mutta toteaa, että raportissa esitetyt havainnot ja suositukset vastaavat pääosin myös valiokunnan omia näkemyksiä. Ne ovat lisäksi linjassa Talouspolitiikan arviointineuvoston tuoreen raportin¹ kanssa. Molemmissa raporteissa on nojaututtu vahvasti taloustieteelliseen näyttöön, mikä lisää kannanottojen painoarvoa.

Valiokunta yhtyy näkemykseen, jonka mukaan tulevan vaalikauden finanssipoliittikan suunnittelussa ja mitoituksessa tulee ottaa huomioon Suomen talouden pitkän aikavälin näkymät ja talouden rakenteelliset tekijät. Se tukee samalla kasvun perusedellytyksiä, joita ovat luottamus talouteen ja sääntelyn ennustettavuus. Myös siksi on tarpeen, että tärkeät päätökset tehdään heti alkavan vaalikauden alussa, kuten tarkastusviraston raportissa suositellaan.

Valiokunta nostaa tarkastusviraston tavoin esille myös sosiaaliturvarahastojen aseman julkisen velan seurannassa. Sosiaaliturvarahastojen ylijäämällä ei lyhennetä julkisen sektorin velkaa, vaan sitä kasvattavat lähinnä valtionhallinnon ja paikallishallinnon alijäämät. Julkisen sektorin velka ei siten heijastele julkisen sektorin rahoitusjäämän muutoksia. Olisi siksi perusteltua asettaa sääntö valtion ja paikallishallinnon yhteenlasketulle rahoitusjäämälle. Tällä on merkitystä myös myöhemmin käsiteltävään kuntatalouden vakauttamiseen.

¹ *Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti 2014*, Helsinki, tammikuu 2015 ISBN 978-952-274-137-0 (Verkkojulkaisu)

Valiokunta viittaa finanssipoliittisten kannanottojen osalta muutoin talousarviomietintöönsä VaVM 37/2014 vp. EU:n finanssipoliittista ohjausta on taas käsitelty lausunnossa VaVL 8/2014 vp, jonka valiokunta on antanut hiljattain tarkastusviraston kertomukseen K 15/2014 vp.

Valiokunta käsittelee seuraavassa vielä lyhyesti eräitä verotukseen ja kuntatalouteen liittyviä näkökohtia, jotka ovat yleiseltä kannalta merkittäviä.

Verotus

Verojärjestelmän kokonaisuus. Kertomuksessa on tuotu painokkaasti esiin tarve ottaa veropolitiittisessa päätöksenteossa huomioon verojärjestelmän kokonaisuus ja karsia siinä olevia epäneutraaleja piirteitä. Lisäksi verojärjestelmää tulisi yksinkertaistaa ja tehdä siitä nykyistä läpinäkyvämpi myös kansalaisten kannalta. Keinoina on esitetty mm. verotukien karsintaa ja kaava-maisia vähennyksiä. Verojärjestelmän kokonaisuutta tulisi lisäksi arvioida aika-ajoin, ja poliittisessa päätöksenteossa pitäisi ottaa huomioon nykyistä paremmin virkamiesvalmistelu.

Valiokunta pitää suosituksia aivan keskeisinä. Ne lisääisivät kiistatta verojärjestelmän neutraalisuutta ja oikeudenmukaisuutta. Päätöksen-teon johdonmukaisuus ja ennakoitavuus ovat myös tärkeä osa verojärjestelmän kansainvälistä kilpailukykyä ja investointiedellytyksiä. Vaalikaudella harjoitettu veropolitiikka on ollut tässä suhteessa poukkoilevaa ja ansaitsee kritiikkiä. Veropolitiikassa pitäisi osoittaa ylipäänsä tiukkaa harkintaa ja riittävää malttia, ja päätösten tulisi perustua aina asiantuntevaan valmisteluun. Päätösten vaikutusten arviointikin olisi silloin nykyistä kattavampaa, kuten tarkastusvirasto on pitänyt suotavana.

Toisaalta tiedetään, että verotuksen asema 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. Jotta tämän vinouttava vaikutus voitaisiin estää, tulisi harkita mah-

dollisuutta käsitellä meno- ja tulopuolen päätöksiä symmetrisellä tavalla kehyspäätyksessä. Käytännössä tämä tarkoittaisi menokehysten automaattista korjausta silloin, kun veroperusteita muutetaan. — Tämä suositus sisältyy myös talouspoliittisen arviointineuvoston raporttiin.

Verotuet. Molemmissa raporteissa on kiinnitetty erityistä huomiota verotuksiin ja niiden moniin kielteisiin vaikutuksiin. Tarkastusvirasto suosittelee, että verotukien vaikutuksia arvioidaisiin jatkossa nykyistä enemmän. Silloin olisi mahdollista arvioida myös tukien yleistä vaikutuksenmukaisuutta. Näihin näkemyksiin on helppo yhtyä.

Valiokunta pitää tärkeänä, että poliittisessa päätöksenteossa tunnustetaan verotukien ongelmallisuus. Kysymys on suorien fiskaalisten menetysten lisäksi myös siitä, että verotuet ovat usein suoria tukia tehottomampia. Niiden vaikutus ulottuu yleensä laajalle, eikä hyöty kanavoitu siten yksin niille, joille se on alun perin tarkoitettu. Tästä esimerkkinä ovat arvonlisäverotuksen alennetut verokannat, jotka nostetaan esille molemmissa raporteissa. Alennukset hyödyttävät kaikkia tuloluokkia, ja siten suurituloiset hyötyvät niistä absoluuttisesti mitattuna enemmän kuin pienituloiset. Ne eivät ole siten tulonjaon näkökulmastaan niin kiistattomia kuin yleisesti ajatellaan.

Alennetut arvonlisäverokannat ovat nykyisin toiseksi suurin verotuki, ja niiden aiheuttama vuotuinen verotulojen menetys on muutaman miljardin luokkaa². Arviointineuvoston mielestä niiden oikeudenmukaisuustavoitteet saavutettiin kuitenkin todennäköisesti paremmin esimerkiksi progressiivisen tuloverotuksen ja suorien tukien kautta. On myös huomattava, että kaikki verotuet aiheuttavat merkittäviä hallinnollisia kustannuksia sekä yrityksille että viranomaisille. Lisäksi ne voivat vinouttaa päätöksentekoa, koska ne eivät kilpaile kehysten sisäl-

lä samalla tavoin kuin menoja koskevat ehdotukset.

Kuntatalous

Kuntatalouden vakauttaminen. Tarkastusvirasto on käsitellyt kuntakentän tilannetta ja todennut kuntatalouden heikentyneen huolestuttavalla tavalla 2000-luvulla. Vuonna 2000 kuntatalous oli vielä ylijäämäinen (0,2 prosenttia suhteessa bkt:hen), mutta vuonna 2011 se oli kansantalouden tilinpidon mukaan jo 0,5 prosenttia alijäämäinen. Alijäämä on sen jälkeen kasvanut siten, että se oli 1,1 prosenttia vuonna 2012 ja 0,8 prosenttia vuonna 2013. Kuntatalouden alijäämä on noin 30 prosenttia koko julkisen talouden alijäämästä.

Kuntatalous on rakenteellisesti epätasapainossa, ja kunnat ovat keskenään huomattavan erilaisessa taloudellisessa asemassa. Kuntatalouden heikkenemisen ennustetaan jatkuvan ja jopa vahvistuvan.

Tarkastusviraston tavoin valiokunta painottaa kuntatalouden vakauttamisen tärkeyttä. Kuntien hallitsematon velkaantuminen heikentää julkisen talouden kestävyyttä, ja sillä voi olla vakavia seurauksia koko kansantaloudelle.

Valiokunta pitää valitettavana, että mm. rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano on edennyt hitaasti ja asetetut tavoitteet ovat vielä suurelta osin saavuttamatta. Velvoitteiden karsimisesta koskeva valmistelu on ollut eräissä ministeriöissä jokseenkin ponnetonta. Kuntien velvoitteiden vähentämistä on lisäksi haitannut se, että kunnille on samalla säädetty myös useita uusia tehtäviä.

Valiokunta korostaa kuntataloutta koskevien toimien täytäntöönpanoa ja toteaa, että kuntien velvoitteiden karsiminen noin miljardilla eurola tulee saattaa loppuun seuraavalla vaalikaudella. Normiohjauksen purkaminen on tärkeää myös kunnallisen itsehallinnon kannalta, jotta kunnilla olisi mahdollisuus järjestää toimintonsa aiempaa joustavammin ja uusia toimintatapoja hyödyntäen.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntien mahdollisesti lisääntyvät velvoitteet on jatkossa katettava kokonaan valtionosuuksien korotuksilla.

² Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti, s. 109 ja siinä oleva lähde: https://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20140915Verotu/Verotuet_2013_-_2015e.pdf

Tämä parantaa kuntatalouden menokehyksen uskottavuutta ja korjaa aikaisempaan järjestelmään sisältyneen kannustimen säätää kunnille tehtäviä ilman, että niille tarvitsee heti löytää rahoitus kehysjärjestelmässä.

Valiokunnan mielestä on myös tärkeä huolehtia säädösvalmisteluun liittyvien taloudellisten arvioiden laadukkuudesta ja kattavuudesta. Uudistusten taloudelliset vaikutukset on arvioitava myös läpinäkyvästi ja yhteistyössä eri toimijoiden kanssa, jotta voidaan varmistua siitä, että uudistukset tukevat parhaalla mahdollisella tavalla talouskasvua, työllisyyden kehitystä, yritysten toimintaa ja kilpailukykyä sekä kansalaisten hyvinvointia.

Kuntatalouden ohjausjärjestelmä. Valiokunta pitää erittäin tärkeänä kuntatalouden ohjausjärjestelmän parantamiseen tähtääviä toimia. Tarkoituksena on kytkeä kuntataloutta koskevien asioiden valmistelu aiempaa tiiviimmin valtiontalouden talousarvio- ja kehysvalmisteluun sekä julkisen talouden suunnitteluun. Vuodesta 2015 alkaen julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa asetetaan tavoite kuntatalouden rahoitusasemalle, minkä lisäksi kuntataloudelle asetetaan menorajoite, ts. yläraja sille, kuinka paljon valtio omilla toimenpiteillään nettomääräisesti lisää kuntien menoja. Kuntata-

louden tasapainottamiseksi valmistellaan myös julkisten sosiaali- ja terveystalouden kustannusten hallinnon toteuttavaa budjettikehysjärjestelmää, joka tukee osaltaan kustannusten hillintää.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kuntatalouden ohjausjärjestelmää koskevat uudistukset etenevät ripeästi. Niiden toimivuutta on myös seurattava ja tarvittaessa sääntelyä tiukennettava. Myös kuntien on itse entistä tiukemmin pidettävä huolta menokehityksestään, jotta ne saavuttavat omin voimin rakennepoliittisessa ohjelmassa sovitun 1 mrd. euron säästön.

Sote-uudistuksella (HE 324/2014 vp) on huomattavia vaikutuksia kuntatalouteen, ja erityisesti se lisää kuntayhtymien merkitystä. Valiokunta käsittelee uudistuksen taloudellisia vaikutuksia myöhemmin annettavassa lausunnossa, mutta toteaa jo tässä yhteydessä, että uudistuksella on paitsi parannettava palvelujen saatavuutta ja tasavertaisuutta myös lisättävä uskottavalla tavalla kustannustehokkuutta ja vähennettävä julkisen talouden kestävyysvajetta.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta esittää,

että tarkastusvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok		Kauko Tuupainen /ps
vpj.	Pentti Kettunen /ps		Ville Vähämäki /ps
jäs.	Pertti Hemmilä /kok	vjäs.	Risto Kalliorinne /vas
	Jouko Jääskeläinen /kd		Johanna Karimäki /vihr (osittain)
	Timo Kalli /kesk		Marjo Matikainen-Kallström /kok (osittain)
	Sampsa Kataja /kok		Riitta Myller /sd
	Anneli Kiljunen /sd (osittain)		Mikaela Nylander /r (osittain)
	Esko Kiviranta /kesk		Raimo Piirainen /sd
	Mika Lintilä /kesk (osittain)		Leena Rauhala /kd
	Mats Nylund /r		Raija Vahasalo /kok (osittain)
	Heli Paasio /sd		Harry Wallin /sd
	Kari Rajamäki /sd		Anne-Mari Virolainen /kok (osittain)
	Markku Rossi /kesk		Juha Väättäinen /ps.
	Matti Saarinen /sd		
	Sari Sarkomaa /kok		
	Osmo Soininvaara /vihr		

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko,
valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.