



# Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportti 2011–2014





Valtiontalouden tarkastusviraston  
finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan  
vaalikausiraportti 2011–2014

L 1796-9530  
ISSN 1796-9530 (NID.)  
ISSN 1796-9646 (PDF)  
URN:NBN: VTV -K202014VP  
[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-K202014VP](http://URN.FI/URN:NBN: VTV-K202014VP)  
EDITA PRIMA OY  
HELSINKI 2014

# Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto suorittaa kansainvälisiin ISSAI -tarkastusstandardeihin perustuvien ohjeiden ja tarkastussuunnitelmansa mukaisesti finanssipolitiikan tarkastusta, jonka kohteena on finanssipolitiikan tietoperustan ja finanssipolitiikkaa koskevan raportoinnin luotettavuus, finanssipolitiikan hallintavälineiden ja sääntöjen toimivuus sekä tavoitteiden saavuttamisen edellytykset ja saavuttaminen. Tarkastusvirasto valvoo ja arvioi finanssipolitiikkaa Euroopan unionin vakaussopimuksessa sekä unionin ja kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettuna riippumattomana valvontaelimenä. Tarkastusvirasto raportoi tärkeimmät finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan havaintonsa ja toimenpidesuosituksensa vaalikauden puolivälissä ja lopussa eduskunnalle erilliskertomuksina annettavissa vaalikausiraporteissa. Finanssipolitiikan valvonnan ja tarkastuksen vaalikausiraportit ovat unionin lainsäädännössä sekä IMF:n ja OECD:n suosituksissa tarkoitettua hallituksesta riippumatonta finanssipolitiikan ulkoista arviointia.

Vaalikausiraportissa 2011–2014 arvioidaan, päättyvän vaalikauden finanssipolitiikan toteutusta ja tavoitteiden saavuttamista, seuraavan vaalikauden finanssipolitiikan lähtökohtia, kuntatalouden vakauttamista sekä veropolitiikkaa ja veromuutosten taloudellisia vaikutuksia. Lisäksi erilliskertomuksessa kuinka finanssipolitiikan toteutus tukee valtiontalouden tasapainottamista sekä julkisen talouden pitkän tähtäimen vakautta ja kestävyyttä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 6 §:n perusteella ja edellä esitettyyn viitaten tämän erilliskertomuksen.

Helsingissä 16. joulukuuta 2014

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Budjettivalvontapäällikkö

Heidi Silvennoinen



Tämä erilliskertomus eduskunnalle sisältää valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan vaalikausiraportin 2011–2014. Raportissa tarkastellaan päättyvän vaalikauden finanssipolitiikan toteutusta ja tavoitteiden saavuttamista. Hallituksen keskeisenä tavoitteena on ollut julkisen talouden vakauttaminen.

Suurimpana haasteena vaalikaudella 2011–2014 on ollut talouskasvun hitaus, jonka vuoksi taloutta on jouduttu sopeuttamaan ennakoitua enemmän. Sopeuttamistoimista huolimatta hallitusohjelmassa asetetut finanssipolitiikan tavoitteet jäivät suurelta osin saavuttamatta. Hallitus ei ole onnistunut julkisen talouden vakauttamisessa. Sopeuttamistoimet ovat vaimentaneet alijäämien kasvua, mutta eivät ole riittäneet valtion velkasuhteen kasvun taittamiseen. Julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseen tähtäävien toimenpiteiden toteutus on ollut päättyvällä vaalikaudella erittäin hidasta. Lisäksi toteutus jää pahasti kesken.

Suomi on väestön ikääntymisen ja talouden rakennemuutoksen seurauksena tilanteessa, jossa julkisen talouden menot uhkaavat pitkällä aikavälillä jäädä tuloja suuremmiksi. Tarkastusvirasto pitää hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa tärkeänä välineenä julkisen talouden vakauttamisessa. Toimenpiteet ohjelman tavoitteisiin pääsemiseksi eivät kuitenkaan ole olleet riittäviä. Talouden tuotantopotentiaalia ja tuottavuutta kasvattavat toimenpiteet vaativat aikaa, jonka vuoksi päätöksiä on tehtävä alkavan vaalikauden alussa. Rakennepoliittisen ohjelman merkitys korostuu nykyisessä heikossa taloustilanteessa, jossa huomattavat lisäsopeutustoimet voivat hidastaa talouskasvua. Rakennepoliittinen ohjelma toteutuessaan myös edesauttaa uusien EU-sääntöjen noudattamisessa.

Verojärjestelmään on kohdistunut ristiriitaisia paineita. Verotusta on kiristetty osana sopeuttamistoimia, mutta verojärjestelmän kannustavuutta ja johdonmukaisuutta tulee tarkastella myös kokonaisuutena. Suomen verojärjestelmä ei yksinkertaistunut pääministeri Kataisen hallituskauden aikana. Verotusta koskevis-  
sa päätöksissä ei ole systemaattisesti otettu huomioon verojärjestelmän kokonaisuutta. Toinen piirre päätöksenteossa on ollut en-

nakoimattomuus. Päätöksiä tehtiin ja peruttiin. Finanssipolitiikan uskottavuuden ja yksityisen sektorin päätöksenteon kannalta ennakoitavuus ja johdonmukaisuus on tärkeää.

Kevään 2013 verouudistuksen jälkeenkin Suomen yhteisö- ja pääomatuloverotuksen kokonaisuutta hallitseva piirre on epäneutraalius ja verojärjestelmän monimutkaisuus. Sekä ansio- että pääomatulosta voidaan tehdä monenlaisia vähennyksiä. Veronmaksajalle tämä ei ole läpinäkyvä kokonaisuus. Vähennyksistä voitaisiin tehdä kaavamaisia, jolloin niiden laskenta helpottuisi. Tämä vähentäisi hallinnollista taakkaa, voisi muuttaa verovelvollisten käyttäytymistä ja tasata verotakkaa verovelvollisryhmien välillä.

Tarkastusvirasto katsoo, että hallitusohjelmassa olisi hyvä asettaa veropolitiikan yleiset linjaukset ja keskeiset tavoitteet. Hallitusohjelman kirjausten ei tule olla liian yksityiskohtaisia. Poliittisen päätöksenteon tulisi ottaa paremmin huomioon virkamiesvalmistelu. Huolellisemman valmistelun avulla verotuksen kokonaisuus pysyisi paremmin kasassa, veropohja pysyisi eheämpänä ja järjestelmä yksinkertaisena. Etenkin verotukien käyttöä tulisi pohtia kriittisesti. Verojärjestelmää on syytä yksinkertaistaa.

Kuntatalouden tila on heikentynyt huolestuttavalla tavalla 2000-luvulla. Kunnat ovat keskenään huomattavan erilaisessa taloudellisessa asemassa, mitä myös kuntien hyvin erilainen väestökehitys tulee väestöennusteiden perusteella syventämään.

Kuntaudistus saattoi saada liiankin keskeisen aseman kestävyysvajeeseen vaikuttamisen välineenä sillä kuntarakenteen uudistus näyttäytyi myös keinona vakauttaa pitkällä tähtäimellä kuntataloutta. Kuntien velvoitteiden vähentäminen noin miljardilla eurolla tulee saattaa loppuun ensi vaalikaudella. Kuntien velvoitteiden karsinta edellyttää arvovalintoja ja poliittista johtajuutta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan päätös kuntien uusien ja laajenevien tehtävien rahoittamisesta täysimääräisesti valtionosuuksilla on askel oikeaan suuntaan, koska se korjaa aikaisempaan järjestelmään sisältyneen kannustimen säätää kunnille tehtäviä ilman, että niille tarvitsee heti löytää rahoitus kehysjärjestelmässä.



Kuntia ja niiden palveluita sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevassa lainsäädännössä sitovaan normiohjaukseen on perusteltua suhtautua hyvin pidättyvästi. Näin taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittäminen uusilla innovaatioilla ja toimintatapoja kehittämällä olisi mahdollista.



# Sisällys

|          |                                                                                     |           |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttaminen</b>                                | <b>11</b> |
| 1.1      | Yhteenveto havainnoista                                                             | 11        |
| 1.2      | Kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen                             | 13        |
| 1.3      | Suomea velvoittavien EU:n finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen                | 17        |
| 1.4      | Julkisen talouden vakauttaminen                                                     | 24        |
| 1.5      | Talousennusteet ja finanssipolitiikan mitoitus vaalikaudella 2011–2014              | 27        |
| <b>2</b> | <b>Veropolitiikan linjaukset ja toteutus</b>                                        | <b>31</b> |
| 2.1      | Yhteenveto havainnoista                                                             | 31        |
| 2.2      | Jyrki Kataisen hallitusohjelman veropoliittiset linjaukset ja lähtökohdat           | 33        |
| 2.3      | Veromuutosten arviointia – välillinen verotus                                       | 35        |
| 2.4      | Veromuutosten arviointia – yhteisö- ja pääomaverotus                                | 37        |
| 2.5      | Veromuutosten arviointia – ansiotuloverotus                                         | 42        |
| 2.6      | Päätöksenteko käytännössä – huolelliselle virkamiesvalmistelulle ei tarpeeksi tilaa | 45        |
| 2.7      | Mutkikas verojärjestelmä – ongelmia sekä päätäjille että veronmaksajille            | 47        |
| <b>3</b> | <b>Kuntatalouden vakauttaminen ja kestävyys turvaaminen</b>                         | <b>51</b> |
| 3.1      | Yhteenveto havainnoista                                                             | 51        |
| 3.2      | Vastuunjako hallinnon eri tasojen välillä                                           | 55        |
| 3.3      | Kuntakentän tilannekatsaus                                                          | 57        |
| 3.4      | Keskeiset kuntien talouteen vaikuttavat ohjelmat                                    | 64        |
|          | <b>Viitteet</b>                                                                     | <b>75</b> |
|          | <b>Lähteet</b>                                                                      | <b>77</b> |



# 1 Finanssipolitiikan tavoitteiden saavuttaminen

## 1.1 Yhteenvedo havainnoista

Suurimpana haasteena vaalikaudella 2011–2014 on ollut talouskasvun hitaus. Suomen kokonaistuotanto on supistunut kolme vuotta peräkkäin vuodesta 2012 lähtien. Tämä on johtanut siihen, että päättyvällä vaalikaudella taloutta on jouduttu sopeuttamaan ennakoitua enemmän. Sopeuttamistoimista huolimatta hallitusohjelmassa asetetut finanssipolitiikan tavoitteet jäävät suurelta osin saavuttamatta.

Päättävän vaalikauden finanssipolitiikan mitoitus perustuu hallitusohjelman laatimisaikakohdan mukaiseen näkemykseen tulevien vuosien talouskehityksestä. Tämän vuoksi tarkastusvirasto suosittelee, että tulevan vaalikauden finanssipolitiikan suunnittelussa ja mitoituksessa otetaan Suomen talouden pitkän aikavälin näkymät ja talouden rakenteelliset tekijät huomioon.

Hallitus on epäonnistunut julkisen talouden vakauttamisessa. Sopeuttamistoimet ovat vaimentaneet alijäämien kasvua, mutta eivät ole riittäneet valtion velkasuhteen kasvun taittamiseen. Julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseen tähtäävien toimenpiteiden toteutus on ollut päättyvällä vaalikaudella erittäin hidasta. Lisäksi toteutus jää pahasti kesken.

Suomessa paine julkisen talouden vakauttamiseen ja rakenteellisiin uudistuksiin ei tule ensisijaisesti Euroopan unionin uudesta finanssipolitiikan sääntelystä. Suomi on väestön ikääntymisen ja talouden rakennemuutoksen seurauksena joka tapauksessa tilanteessa, jossa julkisen talouden menot uhkaavat pitkällä aikavälillä jäädä tuloja suuremmiksi.

Tarkastusvirasto pitää hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa tärkeänä välineenä julkisen talouden vakauttamisessa. Toimenpiteet ohjelman tavoitteisiin pääsemiseksi eivät kuitenkaan ole olleet riittäviä. Ohjelma on syksyllä 2014 edelleen hyvin konkretisoitumaton. Talouden tuotantopotentiaalia ja tuottavuutta kasvattavat toimenpiteet vaativat aikaa jonka vuoksi päätöksiä on tehtävä nopeasti. Näin ollen hallituksen rakennepoliittinen ohjelma tulee toimeenpanna viivytyksettä ja tehokkaasti.

Rakennepoliittisen ohjelman merkitys korostuu nykyisessä heikossa taloustilanteessa, jossa huomattavat lisäsopeutustoimet voivat hidastaa talouskasvua. Rakennepoliittinen ohjelma toteutuessaan myös edesauttaa uusien EU -ääntöjen noudattamisessa.

Suomi on noudattanut vaalikaudella 2011–2014 Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämä- ja velkasääntöjä sekä vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan kuuluvaa julkisen sektorin rakenteelliselle jäämälle asettua tavoitetta.

Vakaus- ja kasvusopimuksen mukainen julkisen sektorin velkasääntö on kuitenkin rikkoutumassa vuonna 2015. Suomessa julkiseen sektoriin luetaan myös sosiaaliturvarahastot, jotka ovat ylijäämäisiä. Huomionarvoista on se, että sosiaaliturvarahastojen ylijäämällä ei lyhennetä julkisen sektorin velkaa. Julkisen sektorin velkaa kasvattavat lähinnä valtion ja paikallishallinnon alijäämät. Tämä johtaa siihen, ettei julkisen sektorin velka heijastele julkisen sektorin rahoitusjäämän muutoksia. Näin ollen koko julkisen sektorin jäämätavoitteen saavuttaminen ei takaa EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen edellyttämää velkakehitystä. Jotta velan kehitystä pystyttäisiin kontrolloimaan rahoitusjäämään liittyvillä säännöillä, tulisi sääntö asettaa valtion ja paikallishallinnon yhteenlasketulle rahoitusjäämälle.

## 1.2 Kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen

Pääministeri Stubbin hallitus on jatkanut edellisen hallituksen talouspoliittisella linjalla ja sen ohjelma perustuu pääministeri Kataisen hallituksen ohjelmaan. Hallituksen talouspolitiikkaa ovat päättävällä vaalikaudella ohjanneet tavoitteet valtiontalouden alijäämän pienentämisestä ja valtion velan kääntämisestä laskuun suhteessa bruttokansantuotteeseen.

### Hallitusohjelman velka- ja alijäämätavoitteet

Hallitusohjelman linjausten mukaan keskeisenä finanssipolitiikan tavoitteena on valtion velan ja kokonaistuotannon suhteen kääntäminen selkeään laskuun vaalikauden loppuun mennessä. Hallitus sitoutuu toteuttamaan uusia lisäsopeutustoimia, mikäli valtion velan bruttokansantuoteosuus ei näytä kääntyvän laskuun ja valtiontalouden alijäämä näyttää asettuvan yli 1 prosenttiin bruttokansantuotteesta. Hallitusohjelman mukaisesti ehdollisia toimia tulee toteuttaa siten, että meno- ja tulopuolen toimia on prosentuaalisesti yhtä paljon. Ehdollisia toimia ovat valtion menojen ja kuntien valtionapujen lisäädytys ja sopeutus sekä verojen lisäkorotukset ja verovähennysten karsiminen. Toimien ajoituksessa huomioidaan samanaikaisesti mahdollisimman suuri etupainotteisuus sekä toimien oikea-aikaisuus suhdannetilanteeseen nähden siten, ettei sopeuttamistoimin heikennetä tulevan kasvun edellytyksiä.<sup>1</sup>

Hallitusohjelman mukaisesti menojen ja tulojen lisäsopeutuksen tarpeen tarkastelu on tehty vuosittain kevään kehysriihen yhteydessä. Päättävän vaalikauden 1 prosentin alijäämä sääntö on numeerisesti tiukempi kuin edellisellä vaalikaudella. Tiukka alijäämä sääntö on osoittautunut haasteelliseksi tavoitteeksi epäsuotuisan talouskehityksen oloissa. Euroalueen velkakriisin pitkittyminen ja kärjistyminen uudelleen keväällä ja kesällä 2012 johti talouden näkymien heikkenemiseen siinä määrin, että hallitusohjelman kirjatun alijäämätavoitteen toteutuminen on ollut epätodennäköistä vaalikauden alkupuolelta lähtien. Niin ikään edellisellä vaalikaudella 2007–2010 valtiontalouden alijäämälle asetetusta 2,5 prosentin alijäämätavoitteesta luovuttiin hallitusohjelman puolivälin tarkistuksen yhteydessä finanssikriisiä seuranneen euroalueen velkakriisin aiheuttaman taantuman vuoksi.

Päättävällä vaalikaudella paino onkin ollut valtion velkasuhteen taittamiselle asetetussa tavoitteessa. Tämänkin tavoitteen saavuttamisessa on epäonnistuttu heikon talouskehityksen vuoksi. Hal-

Heikko talouskehitys on tehnyt valtiontalouden alijäämä- ja velkasääntöjen saavuttamisesta vaikeaa

litosohjelman tavoitteena ollut talouskasvun nopeutuminen olisi toteutuessaan tukenut tavoitetta valtion velan laskusta suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomen talouden rakennemuutos sekä maailman talouden jatkuvat epävarmuudet ja erityisesti euroalueen taantuman pitkittyminen kuitenkin johtivat siihen, ettei tavoitetta ollut mahdollista saavuttaa vaalikauden aikana.

Sopeuttamistoimien mittaluokka on perustunut valtiovarainministeriön kevään ennusteeseen tulevien vuosien talouskehityksestä. Vuosien 2012 ja 2013 toteutunut talouskehitys on ollut ennustettua heikompaa, joten sopeuttamistoimet ovat osoittautuneet riittämättömiksi tavoitteiden saavuttamisessa. Hallitusohjelmassa asetettujen alijäämä- ja velkatavoitteiden saavuttaminen olisi edellyttänyt vaalikauden aikana toteutettuja huomattavasti mittavampia sopeuttamistoimia.

On kuitenkin huomattava, että heikon talouskehityksen välttämiseksi hyvin tiukkojen tasapainosääntöjen riskinä on, että niiden noudattaminen johtaa suhdanteita voimistavaan finanssipolitiikkaan. Tämän vuoksi tarkastusvirasto katsoo, että alijäämäsääntöjen noudattamatta jättäminen päättyvällä vaalikaudella on ollut perusteltua.

### Hallitusohjelman menosääntö ja vaalikauden kehys 2012–2015

Hallitusohjelman menosääntö ja siten valtiontalouden kehykset ovat tärkeä osa Suomen kansallista finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Hallitus sitoutuu noudattamaan hallitusohjelmassa asetettua menosääntöä ja siihen perustuvaa vaalikauden ensimmäistä kehyspäätöstä. Hallitusohjelman mukainen hallituksen menosääntö on, että vuonna 2015 kehykseen kuuluvat menot ovat reaalisesti 1,2 miljardia euroa alhaisemmat kuin edellisen vaalikauden viimeisessä niin sanotussa teknisessä kehyksessä 23.3.2011.

Kuluvalla vaalikaudella kehystasoa on alennettu ja siten menosääntöä kiristetty vaalikauden ensimmäisen kehyspäätöksen jälkeen joka kevät osana sopeuttamistoimia. Nettomääräisesti menoja on sopeutettu vaalikauden 2011–2014 aikana noin 3 miljardia euroa vuoden 2015 tasolla. Valmius kehystason laskuun on ollut tärkeää hallituksen finanssipolitiikan uskottavuuden kannalta vaikka samanaikaisesti velka- ja alijäämätavoitteiden saavuttaminen on ennakoitua huomattavasti heikomman talouskasvun oloissa jäänyt yhä kauemmaksi.

Valtiontalouden kehysten noudattamisesta raportoidaan hallituksen vuosikertomuksessa. Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastanut valtiontalouden kehysten noudattamista vuosittain. Tarkastuksen kohteena ovat kehyspäätökset, talousarvioesityk-

Valtiontalouden alijäämätavoitteesta luopuminen oli perusteltua

Valmius kehystason laskuun on ollut tärkeää finanssipolitiikan uskottavuuden kannalta



set ja talousarviot valmistelumateriaaleineen sekä tilinpäätökset. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että valtiontalouden kehityksiä on noudatettu varainhoitovuosina 2012 ja 2013. Tarkastusviraston kehyslaskentaa on tehty myös vuosien 2014 ja 2015 osalta ja myös näiden vuosien kohdalla voidaan todeta että menotaso on kehysten puitteissa annetuissa talousarvioesityksissä ja lisätalousarvioesityksissä.

Vuotta 2015 koskevassa kehyslaskennassa todettiin, että jakamaton varaus oli kevään 2014 kehyspäätöksessä negatiivinen. Tämä johtui hallituksen päätöksestä rahoittaa niin sanottua kasvupakettia osakkeiden myyntituloilla 150 miljoonan euron edestä. Hallitusohjelman kehysäännön mukaan osakkeiden myyntituloista 400 miljoonaa euroa ylittävistä osuudesta enintään 150 miljoonaa euroa voidaan käyttää kasvua edistäviin kertaluontoisiin toimiin kehysäännön estämättä. Tarkastusvirasto selvitti oliko valtion kirjanpitoon kirjattu osakemyyntituloja menosäännössä edellytetty 550 miljoonan euron määrä. Tässä yhteydessä havaittiin, että osakemyyntituloja oli kirjattu valtion keskuskirjanpitoon vain noin 147 miljoonaa euroa, jotka tulevat Destian myynnistä.

Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan osakemyyntituloihin sisältyi tämän lisäksi Solidium Oy:n valtiolle tulouttamia osakemyyntituloja 450 miljoonaa euroa. Valtiovarainministeriö on tulkinnut, että menosäännön osakemyyntituloihin voidaan lukea paitsi valtion omat, myös valtion 10-prosenttisesti omistaman Solidium Oy:n osakemyynnit. Tarkastuksessa saatujen tietojen mukaan Solidium Oy:n 26.8. tekemästä 900 miljoonan euron osinkojen tuloutuksesta valtiolle 450 miljoonaa euroa on Sammon myyntiä helmikuulta 2014. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtiovarainministeriö venyttää tulkinnassaan kehysääntöä, kun se mieltää Sammon osakkeiden myynnit valtion osakemyynniksi vaikka kysymys on Solidium Oy:n osakemyynnistä. Valtiovarainministeriön kantaa puoltaa se, että yhtiö on kokonaan valtion omistama ja luetaan kansantalouden tilinpidossa valtiosektoriin, jolloin myös yhtiön velka luetaan valtionvelaksi. Kehysjärjestelmässä pitäisi olla selkeät säännöt valtion yhtiöomaisuuteen ja yhtiöiden erien käsittelylle.

Tarkastusvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että päättyvällä vaalikaudella kehysääntöön on tehty kaksi poikkeusta. Ensimmäinen poikkeus tehtiin kevään 2012 kehyspäätöksen yhteydessä, kun vuonna 2013 käyttöön otetun yleisradioveron tuotto päätettiin siirtää kehysten ulkopuoliseen rahastoon. Korvamerkityn yleisradioveron tuoton käsittely kehysten ulkopuolisena menona oli poikkeus sekä kehysäännöstä että aikaisemmasta käytännöstä. Hallitusohjelmaan kirjatun kehysäännön mukaan tietyt,

Kehysjärjestelmässä tulee olla selkeät säännöt valtion yhtiöomaisuuden käsittelylle

erityisesti suhdanneautomaatiikan mukaan vaihtelevat menot on päätetty jättää valtiontalouden kehysten sisältämän menosäännön ulkopuolelle. Yleisradioveron tuoton siirtäminen rahastoon ei ole verrattavissa kehysjärjestelmän kehysten ulkopuolisiksi luettuihin menoihin. Toinen vastaava poikkeus tehtiin vuonna 2014, kun vuonna 2015 voimaan tulevan pankkiveron tuotto päätettiin siirtää kehysten ulkopuoliseen rahastoon.

Vuosien 2013 ja 2015 talousarvioesityksissä on tuotu selkeästi esiin, että molemmat ovat poikkeuksia kehyssääntöön, mutta poikkeamisten perusteita ei ole kuitenkaan esitetty. Kehyssääntöön tehtyjen poikkeusten avoin esiintuominen on tarkastusviraston näemyksen mukaan myönteistä. Menosäännön tarkoitus on rajoittaa veronmaksajan maksettavaksi koituvien menojen kokonaismäärää. Näin ollen kehysten toimivuus finanssipolitiikan hallintavälineenä edellyttää mahdollisimman suurta kattavuutta. Tämän vuoksi poikkeuksiin kehysjärjestelmästä on perusteltua suhtautua kielteisesti.

Poikkeuksiin kehyssäännöstä  
tulee suhtautua kielteisesti

## 1.3 Suomea velvoittavien EU:n finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen

### EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen velka- ja alijäämäsäännöt

Suomi on noudattanut Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimuksen velka- ja alijäämäsääntöjä vaalikaudella 2011–2014. Suomi kuitenkin noudattaa julkisen talouden 3 prosentin alijäämäsääntöä ainoastaan sosiaaliturvarahastojen ylijäämäisyyden vuoksi.

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaan julkisen talouden velka ei saisi olla yli 60 prosenttia kokonaistuotannosta eikä julkisen talouden alijäämä saisi ylittää 3 prosenttia kokonaistuotannosta. Seuraavassa on esitetty Suomen julkisen talouden alijäämän ja velan kehitys keskipitkällä aikavälillä valtiovarainministeriön, Suomen Pankin ja Euroopan komission viimeisimpien julkistettujen ennusteiden mukaan.

Taulukko 1: Julkisen talouden rahoitustasapaino <sup>2</sup>

| % BKT:sta | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* |
|-----------|------|------|-------|-------|-------|
| VM        | -2,1 | -2,3 | -2,7  | -2,4  | -1,7  |
| SP (edp)  | -2,2 | -2,4 | -2,6  | -1,6  | -1,4  |
| EC        | -2,1 | -2,4 | -2,9  | -2,6  | -2,3  |

Taulukko 2: Julkisen talouden velka <sup>3</sup>

| % BKT:sta | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* |
|-----------|------|------|-------|-------|-------|
| VM        | 53   | 55,9 | 59,6  | 61,2  | 62,1  |
| SP (edp)  | 53,6 | 57   | 60,3  | 61,6  | 62,9  |
| EC        | 53   | 56   | 59,8  | 61,7  | 62,4  |

Taulukoista nähdään että Suomi ei ole viimeisimpien ennusteiden mukaan rikkomassa vakaus- ja kasvusopimuksen alijäämäsääntöä. Vaalikauden aikana toteutetut sopeuttamistoimet ovat osaltaan hillinneet julkisen talouden alijäämän kasvua. Sen sijaan kaikkien ennusteiden mukaan EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen 60 prosentin velkaraja ylittyy vuonna 2015. Velkarajan ylittyminen ei kuitenkaan suoraan johda liiallisen alijäämän prosessiin sillä arviossa otetaan huomioon euroalueen maiden tukeminen solidaarisuusoperaatioilla sekä heikko suhdannekehitys. Euroopan komissio tulee kuitenkin todennäköisesti kirjoittamaan velkarajan

ylittymisestä artikla 126/3 mukaisen raportin. Tällainen on annettu Suomen kohdalla jo kahdesti, syksyllä 2013 ja kesällä 2014. Raporteissa on todettu, että vakaush- ja kasvusopimuksen mukainen velkakriteeri täyttyy viitearvon ylittymisestä huolimatta euroalueen maiden tukemiseen käytettyjen solidaarisuusoperaatioiden sekä heikon suhdannekehityksen johdosta.

Suomessa julkiseen sektoriin luetaan myös sosiaaliturvarahastot, jotka ovat ylijäämäisiä. Ylijäämää on kuitenkin viime vuosina kertynyt vähemmän kuin aikaisemmin eläkemenojen kasvun vuoksi. Huomionarvoista on se, että sosiaaliturvarahastojen ylijäämällä ei lyhennetä julkisen sektorin velkaa. Julkisen sektorin velkaa kasvattavat lähinnä valtion ja paikallishallinnon alijäämät. Tarkastusvirasto toi esille keväällä 2014 finanssipolitiikan valvonnan raportissa (K 15/2014 vp.), että tämä johtaa siihen, ettei julkisen sektorin velka heijastele julkisen sektorin rahoitusjäämän muutoksia. Näin ollen koko julkisen sektorin jäämätavoitteen saavuttaminen ei takaa EU:n vakaush- ja kasvusopimuksen edellyttämää velka kehitystä. Jotta velan kehitystä pystyttäisiin kontrolloimaan rahoitusjäämän liittyvillä säännöillä, tulisi sääntö asettaa valtion ja paikallishallinnon yhteenlasketulle rahoitusjäämälle.

Seuraavassa taulukossa on esitetty valtion ja paikallishallinnon yhteenlasketun rahoitusjäämän kehitys valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin viimeisimpien ennusteiden mukaan.

Suomi noudattaa EU:n vakaush- ja kasvusopimuksen alijäämä sääntöä sosiaaliturvarahastojen ylijäämäisyydestä johtuen

Taulukko 3: Valtion ja paikallishallinnon yhteenlaskettu rahoitustasapaino <sup>4</sup>

| % BKT:sta | 2012 | 2013 | 2014* | 2015* | 2016* |
|-----------|------|------|-------|-------|-------|
| VM        | -4,8 | -4,3 | -4,2  | -3,7  | -3,4  |
| SP (edp)  | -4,9 | -4,5 | -4,4  | -3,5  | -3,3  |

Taulukosta nähdään, että valtion ja paikallishallinnon yhteenlaskettu alijäämä ylittää EU:n vakaush- ja kasvusopimuksen mukaisen 3 prosentin alijäämärajan. Suomi siis noudattaa vakaush- ja kasvusopimuksen alijäämä sääntöä ainoastaan sosiaaliturvarahastojen ylijäämäisyyden vuoksi.

### Julksen sektorin keskipitkän aikavälin tavoitteen (MTO) saavuttaminen

Osana finanssipolitiikan valvontatehtävää tarkastusvirasto arvioi vakaush- ja kasvusopimuksen noudattamista keväällä 2014. Tarkastusviraston arvion mukaan Suomi on noudattanut vakaush- ja kasvusopimusta vuonna 2013, mutta vuonna 2014 rakenteelliseen jäämään voi muodostua merkittävä poikkeama, mikäli talouskehitys osoittautuu ennakoitua heikommaksi. Valtiovarainministeriön syk-

syn ennusteen mukaan näin on käynyt, poikkeama on merkittävä eikä rakenteellinen jäämä enää ole uralla kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta. Myöskään Suomen Pankin kesällä 2014 julkistaman ennusteen mukaan keskipitkän aikavälin tavoitetta ei saavuteta.

Tarkastusvirasto kiinnitti keväällä 2014 huomiota lisäksi siihen, että julkisten menojen kehitystä koskeva menosääntö on tulevaisuudessa todennäköisesti nykyistä tiukempi. Tämän taustalla on potentiaalisen tuotannon kasvun hidastuminen. Tiukempi menosääntö johtaa siihen, että julkiset menot eivät saa reaalisesti juuri kasvaa.

Talouskehityksellä on välitön vaikutus arvioon rakenteellisesta jäämästä. Rakenteellinen jäämä sisältää suhdannekorjauksen, mutta se on kuitenkin herkkä nimellisen jäämän muutoksille. Pelkistään voidaan sanoa, että rakenteellinen jäämä saadaan kun nimellisestä jäämästä vähennetään suhdanteista riippuva jäämä.

Näkemys tulevasta talouskehityksestä muuttuu kun saadaan lisää informaatiota. Päivittynyt näkemys tulevasta talouskehityksestä vaikuttaa myös ennusteeseen nimellisestä rahoitusjäämästä. Näin ollen ennakoitua heikompi talouskehitys näkyy tässä arviossa ja siten myös rakenteellisen jäämän ennusteessa. Tämän vuoksi kuluvan vuoden valtiovarainministeriön ennusteen tarkentuminen johti syksyllä 2014 havaittuun kehitykseen, jossa valtiovarainministeriön arvio julkisen talouden rakenteellisesta jäämästä on muuttunut huomattavasti keväällä esitetystä.

Nimellisen rahoitusjäämän lisäksi rakenteellisen jäämän laskennassa tarvitaan arvio suhdanteista riippuvasta jäämästä. Suhdanteista riippuvan jäämän määrittely edellyttää arvioita tuotantokuilusta ja siten potentiaalisesta tuotannosta. Potentiaalisen tuotannon arvio ennustaa bruttokansantuotteen tasoa tilanteessa, jossa talous ei ole nousu eikä laskusuhdanteessa. Tuotantokuilu on havaitun bruttokansantuotteen ja potentiaalisen tuotannon ero. Laskelmiin potentiaalisesta tuotannosta sisältyy paljon epävarmuutta ja ne ovat erittäin herkkiä tehdyille oletuksille. Näin ollen tuotantokuilun koon arviointi aiheuttaa suurimman epävarmuuden rakenteellisen jäämän laskennassa. Tarkastusvirasto on useassa yhteydessä tuonut esille potentiaalisen tuotannon arviointiin liittyvää epävarmuutta (K 21/2010 vp. ja K3/2013 vp.).

Sekä potentiaalisen tuotannon kasvu että bruttokansantuotteen kasvu ovat syksyn 2014 arvioiden mukaan hidastuneet keväällä 2014 ennustetusta. Tämän seurauksena tuotantokuilu on pysynyt ennallaan ja nimellisen alijäämän kasvu näkyy vastaavana rakenteellisen jäämän kasvuna. Suomen kohdalla pitkittynyt taantuma näyttää johtaneen tilanteeseen jossa alijäämä on tämän laskentatavan mukaan rakenteellista.

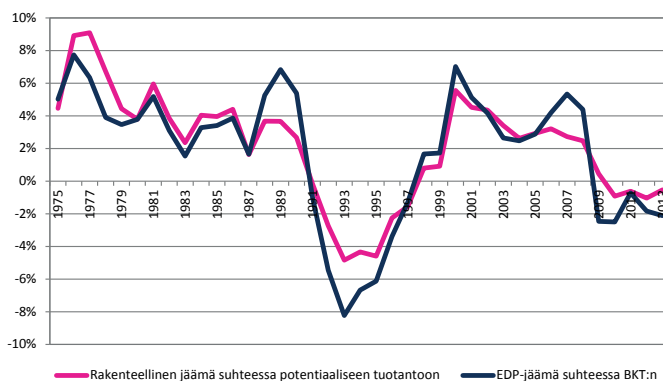
Kotimaisten arvioiden mukaan rakenteelliseen jäämään muodostuu 2014 merkittävä poikkeama

Tässä yhteydessä on kuitenkin huomattava, että viime vuosikymmenillä rakenteellinen jäämä on seurannut EDP-jäämää läheisesti, eli suurinta osaa rahoitusjäämän muutoksista ei voitaisi selittää suhdannevaihteluista johtuvaksi vaan ne ovat käytetyn laskentakehikon tulkinnan mukaisesti rakenteellisia tai päätösperäisestä finanssipolitiikasta johtuvia. Tuotantokuilut eivät ole olleet riittävän suuria, jotta ne olisivat selittäneet suuremman osan rahoitusjäämän vaihteluista (VTV 13/2013).

Seuraavassa kuviossa 1 on esitetty EDP-jäämän ja rakenteellisen jäämän kehitys vuosina 1975–2013. Tästä nähdään, että 1990-luvun taantuman ja vuonna 2008 alkaneen laskusuhdanteen aikana EDP-jäämä on ollut huomattavasti pienempi kuin rakenteellinen jäämä. Tämä tarkoittaa sitä, että osa alijäämästä on suhdanteista johtuvaa. Voidaan kuitenkin todeta, että rakenteellinen jäämä on Suomessa seurannut melko tarkasti EDP-jäämän kehitystä, jolloin pitkällä aikavälillä suuri osa jäämästä voidaan tulkita rakenteelliseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että alijäämä ei korjaannu suhdanteen parantumisen myötä.

Isot negatiiviset sokit voivat hidastaa potentiaalisen tuotannon kasvua pysyvästi. Vielä on liian aikaista arvioida onko Suomessa kysymys pysyvistä muutoksista vai pitkittyneestä suhdanteesta.

Pitkällä aikavälillä suuri osa Suomen julkisen talouden alijäämästä voidaan tulkita rakenteelliseksi



Kuvio 1: EDP-jäämän ja rakenteellisen jäämän kehitys 1975–2013 <sup>5</sup>

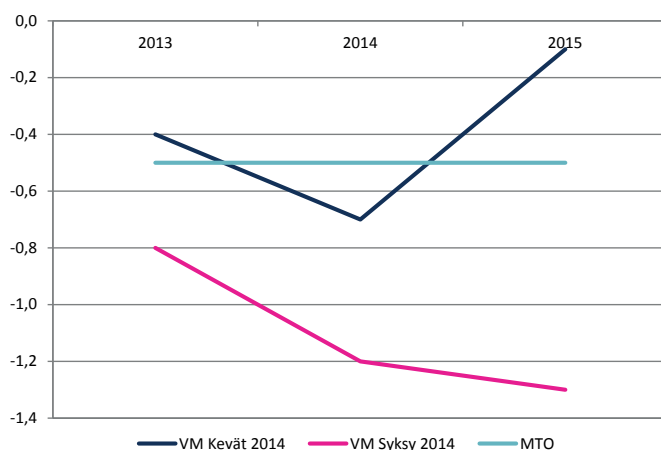
Osana finanssipolitiikan valvontatehtävää tarkastusvirasto tulee jatkossa arvioimaan sitä kuinka hyvin säännöt ja niiden tulkin- ta sopivat Suomelle. Tässä työssä kiinnitetään huomioita myös po- tentiaalisen tuotannon laskentatapaan.

Tarkastusviraston seuraava arvio vakaushaaste- ja kasvusopimuksen noudattamisesta sekä tämän arvion taustalla oleva rakenteellisen jäämän ja menosäännön uudelleenlaskenta tehdään kevään 2015 vakaushajelman tarkistuksen pohjalta.

### Julkisen sektorin rakenteellinen jäämä syksyn 2014 arvioissa

Seuraavassa kuviossa 2 on esitetty valtiovarainministeriön kevään 2014 ja syksyn 2014 arviot rakenteellisen jäämän kehityksestä. Nähdään, että päivittynyt näkemys tulevasta talouskehityksestä on vaikuttanut merkittävästi arvioon rakenteellisesta jäämästä.

Valtioneuvosto teki yleisistunnossaan 2.10.2014 periaatepäätöksen ja arvon julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantavasta merkittävästä poikkeamasta. Valtioneuvoston arvon mukaan julkisen talouden rakenteellisessa rahoitusasemassa olevan keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamista vaarantavan merkittävän poikkeaman johdosta on välttämätöntä toteuttaa täysimääräisesti ne julkisen talouden kestävyysvajetta umpeen kurovat rakenteelliset toimenpiteet, joista hallitus on päättänyt rakennepoliittisessa ohjelmassa.



Kuvio 2: Valtiovarainministeriön kevään ja syksyn 2014 arviot rakenteellisen jäämän kehityksestä<sup>6</sup>

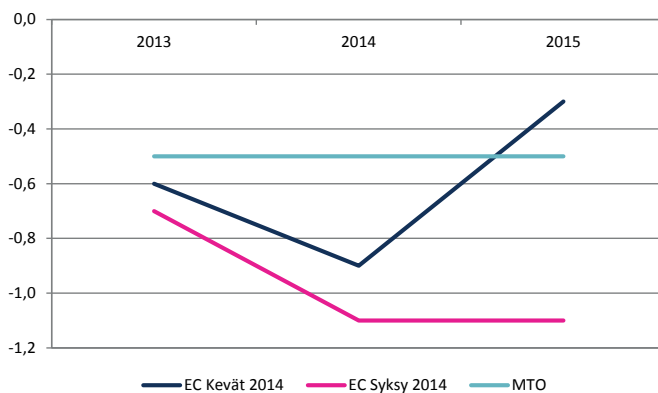
Finanssipolitiikan valvontatehtävänsä mukaisesti valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi valtioneuvoston periaatepäätöksen 3.10.2014.<sup>7</sup> Tarkastusvirasto katsoo, että valtioneuvoston periaate-

tepäätös on finanssipoliittisen lain hengen mukainen. Tarkastusvirasto korosti arviossaan, että rakennepoliittisen ohjelman toimeenpano ja toteutus on erittäin tärkeää.

Valtiovarainministeriön syksyn arvion mukaan rakenteelliseen jäämään on siis muodostumassa merkittävä poikkeama eikä rakenteellinen jäämä ole enää uralla keskipitkän aikavälin tavoitetta kohti.

Euroopan komissio on syksyn 2014 arviossaan päätenyt eri näkemykseen Suomen rakenteellisen jäämän kehityksestä kuin valtiovarainministeriö. Kuviossa 3 on esitetty Suomen rakenteellisen jäämän kehitys Euroopan komission kevään 2014 ja syksyn 2014 arvioissa.

Euroopan komission syksyn ennusteen mukaan vuonna 2014 julkisen sektorin rakenteelliseen jäämään ei ole syntymässä merkittävää poikkeamaa toisin kuin valtiovarainministeriön arviossa. Tavoite saavutettiin vuona 2013, joten vaadittu muutos vuodelle 2014 on nolla. Komission syksyn ennusteen mukainen vuoden 2013 rakenteellinen alijäämä Suomelle on 0,7 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuodelle 2014 komissio ennustaa Suomelle 1,1 prosentin rakenteellista alijäämää. Näin ollen muutos on -0,4 prosenttiyksikköä mikä ei poikkea merkittävästi vaaditusta.



Kuvio 3: Euroopan komission kevään ja syksyn 2014 arviot rakenteellisen jäämän kehityksestä<sup>8</sup>

Lisäksi vuonna 2014 Suomen bruttokansantuotteen kasvu on negatiivista. Kokonaisvaltaiseen arvioon perustuen Euroopan komissio ei syksyllä alustavan talousarviosuunnitelman arvioinnin yhteydessä varoita Suomea merkittävästä poikkeamasta julkisen talouden keskipitkän aikavälin tavoitteesta.

Päivittynyt näkemys  
talouskehityksestä näkyy  
arvioissa rakenteellisesta  
jäämästä

Euroopan komission  
arvion mukaan Suomen  
rakenteellisessa jäämässä ei  
ole merkittävää poikkeamaa



## Uusien EU-sääntöjen tarkoituksenmukaisuus Suomen näkökulmasta

EU-talouspolitiikan koordinaation tiivistymisen myötä finanssipolitiikan sääntöjä ja niiden valvontaa on vahvistettu. Finanssipolitiikan sääntöjen ja tavoitteiden tulee olla läpinäkyviä ja helposti tulkittavia. Tässä suhteessa on ongelmia koko julkiselle taloudelle asetetussa keskipitkän aikavälin tavoitteessa (MTO), joka on asetettu rakenteellisen jäämän termein. Rakenteellisen jäämän laskentaan liittyy paljon epävarmuustekijöitä, kuten edellä jo todettiin.

Sääntöjen noudattamista tulee voida valvoa, jotta tulkinta-ongelmat eivät synnyttäisi kannustimia sääntöjen kiertämiseen. Sääntöjen uskottavuus kärsii, jos niitä ei yleisesti noudateta poikkeuslausekkeisiin vedoten ja mikäli poikkeuslausekkeet ovat tulkinnanvaraisia.

Yleisesti voidaan siis todeta, että jäsenmaiden julkista taloutta koskevien uusien, erityisesti vakaata finanssipolitiikkaa edistävien sääntöjen täytäntöönpano on Suomen etu. Suomen talouskasvun edellytysten kannalta on tärkeää, että Euroopan taloutta vaivaava epävarmuus saadaan poistumaan. Uskottavalla finanssipolitiikalla on huomattava arvo epävarmuuden vähentäjänä. Nyt voimaan saatetun uuden sääntelyn noudattamatta jättämisellä olisi merkittävä finanssipolitiikan uskottavuutta heikentävä vaikutus.

EU:n uusi finanssipolitiikan sääntely rajoittaa Suomen finanssipoliittista liikkumatilaa ja vakausohjelman noudattaminen voi heikentää Suomen talouskasvua, mikäli julkista taloutta jouduttaisiin voimakkaasti sopeuttamaan alhaisen kasvun oloissa. On kuitenkin huomattava, että Suomen kohdalla paine julkisen talouden vakauttamiseen ja rakenteellisiin uudistuksiin ei tule ensisijaisesti uudesta EU-sääntelystä. Suomessa ollaan väestön ikääntymisen aiheuttaman kestävyysvajeen ja talouden rakennemuutoksen seurauksena joka tapauksessa tilanteessa, jossa julkisen talouden menot uhkaavat pitkällä aikavälillä jäädä tuloja suuremmiksi.

EU:n uusien, erityisesti vakaata finanssipolitiikkaa edistävien sääntöjen täytäntöönpano on Suomen etu

Finanssipolitiikan sääntöjen uskottavuus kärsii, mikäli niitä ei yleisesti noudateta

## 1.4 Julkisen talouden vakauttaminen

Hallitus ohjelman painopisteenä oli julkisen talouden vakauttaminen. Hallitus on epäonnistunut tässä tavoitteessaan. Sopeuttamistoimet ovat vaimentaneet alijäämien kasvua, mutta eivät ole riittäneet velkasuhteen kasvun taittamiseen. Julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseen tähtäävien toimenpiteiden toteutus on ollut päättyvällä vaalikaudella erittäin hidasta. Lisäksi toteutus jää pahasti kesken.

Hallitus on pyrkinyt kestävyysvajeen poistamiseen 29.8.2013 päätetyllä rakennepoliittisella ohjelmalla. Ohjelmaa täsmennettiin ja sen toimeenpanosta päätettiin 29.11.2013. Hallitus täydensi rakennepoliittisen ohjelman päätöksiä vielä kevään 2014 kehysriihessä sekä syksyn budjettiriihessä 28.8.2014.

Ohjelmassa tavoite koko kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi on jaettu seuraaviin osatavoitteisiin:

- 1 kuntatalous tasapainottuu
- 2 julkisen palvelutuotannon tuottavuus kasvaa
- 3 työurat pitenevät ja työn tarjonta lisääntyy
- 4 rakenteellinen työttömyys alenee
- 5 koko talouden tuotantopotentiaali kasvaa

Tarkastusvirasto pitää hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa tärkeänä välineenä julkisen talouden vakauttamisessa. Ohjelman osatavoitteet ovat hyviä, mutta toimenpiteet tavoitteisiin pääsemiseksi eivät ole olleet riittäviä.

Tarkastusvirasto on kiinnittänyt huomiota siihen, että erityisesti kuntatalouden tasapainottamiseen tähtäävä kuntien tehtävien vähentäminen on edennyt hitaasti. Ohjelman tavoitteena on kuntien tehtävien vähentäminen miljardilla eurolla vuoden 2017 tasolla. Keväällä 2014 valtiontalouden kehyksiin vuosille 2015–2018 oli mahdollista sisällyttää noin kolmannes tavoitellusta miljardin euron säästöstä. Muilta osin ehdotukset eivät vielä olleet riittävän konkreettisia, jotta niiden vaikutuksia olisi voitu arvioida.

Toimeenpanoa on vahvistettu syksyn 2014 budjettiriihessä. Ohjelma on kuitenkin edelleen hyvin konkretisoitumaton. Lisäksi on hyvin vaikea nähdä kuinka esitetyillä toimenpiteillä on mahdollista päästä ohjelmassa esitettyihin tavoitteisiin. Syksyn budjettiriiheen mennessä oli kyetty täsmentämään vasta noin 350 miljoonan euron säästöt kuntien menoihin.

Tarkastusvirasto korosti keväällä 2014, että uudistusten toteutus ja toimenpiteiden vaikuttavuus vaatii aikaa, joten ohjelman toimeenpanoa ja konkretisointia ei ole varaa lykätä. Toteutuessaankin

Julkisen talouden vakauttamisessa on epäonnistuttu

Kuntien tehtävien vähentäminen on edennyt hitaasti

mahdolliset uudistukset vaikuttavat vasta keskipitkällä aikavälillä. Nyt monet päätöksistä jäävät seuraavalle hallitukselle.

Käytännössä rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoiteltuja säästövaikutuksia voidaan sisällyttää kehykseen ja talousarvioesityksiin siinä tahdissa kuin on riittävän täsmällisiä tietoja toimenpiteistä ja luotettavia arvioita niiden vaikutuksista.

Tarkastusvirasto on seurannut rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoa julkisen talouden suunnitelmassa 2015–2018 sekä vuosien 2013–2015 talousarvioesityksissä. Tarkastuksessa havaittiin, että noin puolelle lisämäärärahoja edellyttävistä rakennepoliittisista toimenpiteistä, joille oli tehty määrärahatarkistuksia, tarkistukset oli toteutettu kohdentamalla uudelleen talousarvion määrärahoja. Tarkastusvirasto suositteli finanssipolitiikan tarkastuksen puoliväliraportissa (K 2/2013 vp.) uudistusten toteuttamista uudelleenkohdennuksin kehysten puitteissa, johtuen odotettavissa olevasta hitaasta talouskasvusta.

Hitaan kasvun oloissa uudistusten toteuttamiseen lisämäärärahoihin ei ole mahdollisuuksia. Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanoon liittyvien uudistusten toteuttaminen on edennyt tämän periaatteen mukaisesti. Periaate on kirjattu myös rakennepoliittiseen ohjelmaan.

Hitaan kasvun oloissa myös menojen oikea mitoitus suhteessa tuloihin korostuu. Tarkastusvirasto suositteli finanssipolitiikan tarkastuksen puoliväliraportissa (K 2/2013 vp.) menokartoitusten laatimista menojen sopeuttamisen pohjaksi ennen vaalikauden loppua.

Huolellisten menokartoitusten merkitys korostuu, mikäli menotasoa halutaan huomattavasti pudottaa. Menoista suuri osa on voimakkaasti sidoksissa lainsäädäntöön eli menotason sopeutus vaatii lainsäädännöllisiä toimia. Menokartoitusten tarve koskee koko julkista sektoria. Hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvässä kuntien tehtävien ja velvoitteiden karsimisessa tämän kaltaisella pohjatyöllä olisi ollut huomatta arvo. Lyhyessä ajassa säästökohteiden löytäminen on osoittautunut vaikeaksi.

Valtiovarainministeriön on kesällä 2014 käynnistänyt julkisen talouden meno- ja rakennekartoitus -hankkeen. Hankkeen tavoitteena on tuottaa julkisten menojen järjestelmäkuvaus sekä menoihin liittyvää vaikuttavuustarkastelua. Vaikka hanke kohdistuu julkisiin menoihin, se on rajattu vain valtion yksin tai yhdessä muun julkisyhteisön kanssa rahoittamiin menoihin. Näin ollen kuntien tehtävät ja velvoitteet eivät tule täysimääräisesti huomioitua tässä hankkeessa.

Tarkastusvirasto suosittelee koko julkisen sektorin kattavien menokartoitusten laatimista tulevalla vaalikaudella.

Päätöksenteko ja toimeenpano jäävät seuraavalle hallitukselle

Uudistusten toteuttaminen uudelleenkohdennuksin on perusteltua

Koko julkisen sektorin kattavat menokartoitukset ovat tarpeen

Rakenneuudistusten hitaus sekä Suomen talouden heikot kehitysnäkömät osaltaan johtivat siihen, että yksi kolmesta luottoluokittajista laski Suomen luokitusta. Hallitusohjelman tavoitteena oli säilyttää paras AAA-luokitus kaikilta luottoluokittajilta. Luottoluokituksen laskulla ei ollut välittömiä vaikutuksia Suomen valtion rahoituksen saantiin, mutta se kuitenkin kertoo johdonmukaisen ja uskottavan finanssipolitiikan merkityksestä.

Finanssipolitiikan kiristäminen ei ole ongelmattonta taantumana vielä jatkuessa. Menojen leikkaukset ja verojen korotukset voivat nykyisessä tilanteessa heikentää talouden kasvumahdollisuuksia. Sopeuttamistoimien talouskasvua heikentävät vaikutukset näkyvät erityisesti lyhyellä aikavälillä. Lyhyellä aikavälillä myös rakennepoliittiset uudistukset voivat heikentää talouden kasvua. Rakenneuudistukset ovat kuitenkin tärkeitä talouden tulevan tuotantopotentiaalin kasvattamiseksi.

Lisäsopeuttaminen ei ole ongelmattonta taantumana vielä jatkuessa

## 1.5 Talousennusteet ja finanssi-politiikan mitoitus vaalikaudella 2011–2014

Finanssipolitiikan suunnittelussa ja mitoituksessa tulee ottaa huomioon Suomen talouden pitkän aikavälin näkymät ja rakenteelliset tekijät. Finanssipolitiikan mitoitus pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa perustui hallitusohjelman laatimisajankohdan mukaiseen näkemykseen tulevien vuosien talouskehityksestä. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus tavoittelee määrätietoisin toimin ja mahdollisimman nopeassa aikataulussa valtiontalouden tasapainoa sekä ennusteita vahvempaa talouskasvua.

Ennusteita nopeampi kasvu olisi edesauttanut asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Ennusteita nopeamman kasvun asettaminen hallitusohjelman tavoitteeksi ei ollut perusteltua Suomen kaltaisessa pienessä avotaloudessa, joka on erittäin herkkä ulkoisille sokeille. Suomen talouden pitkän aikavälin haasteet olivat hyvin tiedossa jo hallitusohjelmaa kirjoitettaessa.

Hyvin tiukkojen tasapainosääntöjen saavuttaminen on vaikeaa, mikäli talouskehitys poikkeaa huomattavasti odotetusta. Asetetuista tasapainosäännöistä tulisi olla suhdannesyistä mahdollista väliaikaisesti poiketa ilman, että harjoitetun finanssipolitiikan uskottavuus kärsii. Poikkeamisen tulee kuitenkin olla hyvin perusteltua. Sääntöjen tulee olla sellaisia, että ne tukevat valtiontalouden ja julkisen talouden tasapainottamista keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Tulevan vaalikauden finanssipolitiikan mitoitusta suunniteltaessa on hyvä ottaa huomioon erityisesti pidemmän aikavälin rakenteellisten tekijöiden Suomen kansantaloudelle aiheuttamat haasteet.

### Suhdanne-ennusteet ovat epätarkkoja

Valtiovarainministeriötä on kotimaisessa keskustelussa arvosteltu siitä, että ministeriö ennustaa tulevan talouskehityksen huonomaksi kuin toteutuma. Esitetyn kritiikin mukaan tämä johtaa siihen, että valtiontalouden kehykset ovat kireät ja siten päätösperäisen finanssipolitiikan liikkumavara on pieni. Valtiovarainministeriön ennusteet ovat olleet myös IMF:n tekemän vertailun mukaan keskimäärin pessimistisiä vuosina 1998–2007.<sup>9</sup> Päättävällä vaalikaudella tilanne on ollut päinvastainen, kun toteutunut talouskehitys on ollut toistuvasti ennakoitua heikompa.

Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos (PTT) teki eduskunnan tarkastusvaliokunnan toimeksiannosta tutkimuksen valtion talous-

Rakenteelliset tekijät ja talouden pitkän aikavälin kehitys otettava huomioon tulevalla vaalikaudella

arvioiden verotuloennusteiden osuvuudesta vuosina 1998–2007. Johtopäätös tutkimuksesta oli se, että finanssipolitiikan valmistelussa käytetyt valtiovarainministeriön suhdanne-ennusteet ovat olleet epätarkkoja, mutta ministeriö ei kuitenkaan ennustajana ollut sen parempi tai huonompi kuin muutakaan suomalaiset talousennustajat. Ennusteisiin on aiheuttanut eniten epätarkkuutta vaikeus ennustaa suhdanteiden käännepeiteitä. Korkeasuhdanteen aikana bruttokansantuotteen kasvu on keskimäärin aliarvioitu ja laskusuhdanteen aikana bruttokansantuotteen kasvu on puolestaan yliarvioitu. Yleisen talouskehityksen käännepeiteiden ennakkoinnin vaikeus on havaittu myös kansainvälisissä tutkimuksissa.

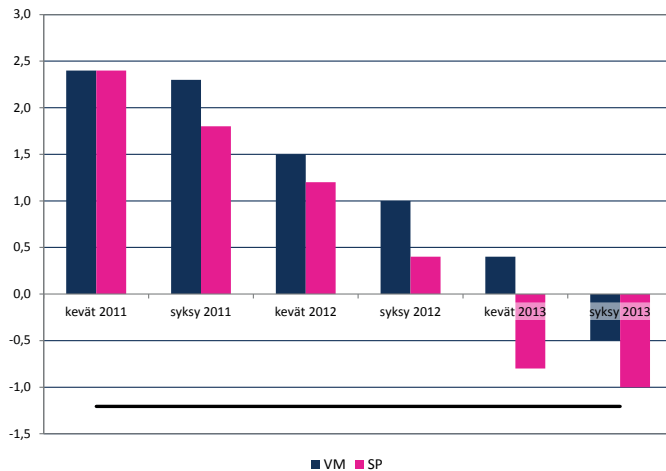
Kuviossa 4 on esitetty valtiovarainministeriön kevään ja syksyn ennuste suhteessa toteumaan vuosina 2008–2013. Ennuste tehdään kahdeksi vuodeksi eteenpäin viimeisimmästä toteumatiedosta. Esimerkiksi vuoden 2008 kevään ja syksyn ennusteissa viimeisin toteumatieto on vuodelta 2007. Ennusteet on esitetty kuviossa 4 katkoviivoin ja ne kuvaavat millaiseksi tulevien kahden vuoden bruttokansantuotteen kehitys on kyseisissä ennusteissa ennakoitu. Kuvioista 4 nähdään, että myös vuosina 2008–2013 bruttokansantuotteen kehitys on pääsääntöisesti aliarvioitu noususuhdanteessa ja vastaavasti bruttokansantuotteen kehitys on yliarvioitu laskusuhdanteessa. Päättävällä vaalikaudella tuleva talouskehitys on yliarvioitu joka vuosi.

Käännepeiteiden  
ennakkointi on vaikeaa



Kuvio 4: Valtiovarainministeriön kevään ja syksyn suhdanne-ennuste suhteessa toteumaan vuosina 2008–2013<sup>10</sup>

Kuviossa 5 on puolestaan esitetty valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin vuotta 2013 koskevan ennusteen tarkentuminen eri ennustekierroksilla vuodesta 2011 vuoteen 2013 verrattuna toteumaan.



Kuvio 5: Valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin vuotta 2013 koskevan suhdanne-ennusteen tarkentuminen<sup>11</sup>

Kuviosta nähdään, että sekä valtiovarainministeriö että Suomen Pankki ylläarvioivat vuoden 2013 kehityksen vielä saman vuoden ennusteissa. Valtiovarainministeriön vuotta 2013 koskevassa ennusteessa oli vielä saman vuoden kevään ennusteessa väärä etumerkki. Ennusteteiden antamisajankohta selittää kuitenkin osittain eroja ennusteiden tarkentumisessa sillä Suomen Pankki antaa ennusteensa myöhemmin kuin valtiovarainministeriö.

Tarkastelu osoittaa, että suhdanne ennusteet voivat olla epätarkkoja millä tahansa ennustelaitoksella. Siksi piste-ennusteen osumatarkkuuteen ei tulisi kiinnittää liikaa huomiota. Piste-ennusteen tarkkuuden arviointi ei ota huomioon ennusteen muodostumista kokonaistaloudellisten ja finanssipoliittisten muuttujien yhteisvaikutuksesta. Finanssipoliitiikan suunnittelun ja mitoituksen kannalta tärkeämpää on kiinnittää huomiota keskipitkän ja pitkän aikavälin analyysiin.

Tämän vuoksi tarkastusvirasto suosittelee, että tulevan vaalikauden finanssipoliitiikan suunnittelussa ja mitoituksessa otetaan Suomen talouden pitkän aikavälin näkymät ja talouden rakenteelliset tekijät huomioon.

Piste-ennusteen  
osumatarkkuuteen ei tulisi  
kiinnittää liikaa huomiota



## 2 Veropolitiikan linjaukset ja toteutus

### 2.1 Yhteenvedo havainnoista

Välillinen verotus kiristyi kauttaaltaan lähinnä julkisen talouden sopeutustoimien vuoksi. Myös työn verotus kiristyi hieman vastoin hallitusohjelman tavoitetta, mutta yrittäjien verotus keveni ainakin osalla yrittäjistä. Yhteisöverotus keveni, mutta pääoma-verotusta kiristettiin. Työn verotuksen kiristämistä lukuun ottamatta näitä voidaan pitää pääpiirteittäin asiantuntijasuositusten mukaisina toimina.

Hallitus tavoitteli veropohjan laajentamista. Verotukien määrä, jolla on merkittävä vaikutus veropohjaan, pysyi hallituskauden aikana jokseenkin ennallaan. Lisäksi hallitus teki joitakin yksittäisiä sekä veropohjaa laajentavia että puhkavia toimenpiteitä.

Tarkastusviraston näkemyksen Suomen verojärjestelmä ei yksinkertaistunut pääministeri Kataisen hallituskauden aikana. Esi-merkiksi verouudistuksen jälkeenkin Suomen yhteisö- ja pääomatuloverotuksen kokonaisuutta hallitseva piirre on epäneutraalius. Osinkoverojärjestelmä on edelleen monimutkainen. Ansio- että pääomatulosta on puolestaan olemassa monenlaisia vähennyksiä. Veronmaksajalle tämä ei ole läpinäkyvä kokonaisuus, eivätkä veronmaksajat osaa hyödyntää kaikkia vähennyksiä. Vaikka merkittävä osa vähennyksistä tehdään viran puolesta eli ilman verovelvollisen erillistä pyyntöä.

Tarkastushavaintojen mukaan verotusta koskevissa päätöksissä ei ole systemaattisesti otettu huomioon verojärjestelmän kokonaisuutta. Toinen piirre päätöksenteossa on ollut tietty ennakoimattomuus. Päätöksiä tehtiin ja peruttiin. Finanssipolitiikan uskottavuuden ja yritysmaailman päätöksenteon kannalta ennakoitavuus ja johdonmukaisuus olisi kuitenkin tärkeää.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan poliittisen päätöksenteon tulisi ottaa paremmin huomioon virkamiesvalmistelu. Huolellisemman valmistelun avulla verotuksen kokonaisuus pysyisi paremmin kasassa, veropohja pysyisi eheämpänä ja järjestelmä yksinkertaisena. Etenkin verotukien käyttöä tulisi pohtia kriittisesti.

Verojärjestelmän kokonaisuutta on syytä tarkastella säännönmukaisesti. Valtiovarainministeriön on tehtävä laaja-alaisia asiantuntijaselvityksiä vaalikausittain hyvissä ajoin ennen eduskunta-vaaleja. Tässä yhteydessä on arvioitava veropolitiikan tulevaisuutta ja tulevaisuuden verojärjestelmää kokonaisuutena.

Tarkastusvirasto katsoo, että hallitusohjelmassa olisi hyvä asettaa veropolitiikan yleiset linjaukset ja keskeiset tavoitteet. Hallitusohjelman kirjausten ei tule olla liian yksityiskohtaisia. Verotuksen painopisteen siirtämistä kulutuksen verottamiseen voi pitää oikeasuuntaisena. Toisaalta veropolitiikassa on tarpeen ottaa huomioon myös talouden rakennemuutoksesta ja digitalisaatiosta johtuvat uudet rajoitukset kulutusverotukselle.

## 2.2 Jyrki Kataisen hallitusohjelman veropoliittiset linjaukset ja lähtökohdat

Verotukselle asetettiin pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa paljon tavoitteita. Veropolitiikan avulla tavoiteltiin perinteisen fiskaalisen tehtävän lisäksi julkisen talouden kestävyyttä ja talouskasvua. Veropohjaa pyrittiin laajentamaan sekä työn ja yrittämisen verotusta haluttiin keventää. Lisäksi verotukselle asetettiin muita yksittäisiä tehtäviä.

Hallitus tavoitteli veropolitiikalla valtiontalouden tasapainoa sekä piristystä kasvuun ja työllisyyteen. Hallituksen veropoliittisen linjauksen mukaan verotuksen perustavoitteena on hyvinvointipalveluiden rahoituksen turvaaminen samalla kun hallitus tavoittelee valtiontalouden tasapainoa. Valtiontalouden vahvistamiseksi veropohjaa laajennetaan. Lisäksi verotuksen tasoa ja rakennetta uudistetaan talouskasvua, työllisyyttä ja yrittäjyyttä tukevaan suuntaan. Talouskasvua ja työllisyyttä tukevilla verotukseen liittyvillä toimilla pyritään luomaan yrityksille houkutteleva ja toimiva ympäristön sekä vahvistamaan osaamista.

Hallitusohjelman tavoitteena on myös oikeudenmukainen ja ekologinen verotus. Verotuksella pyritään ohjaamaan tuotantoa ja kulutusta ympäristön kannalta kestävämpään suuntaan ja terveyttä edistäväksi. Hallitusohjelman mukaan hallitus toimii niin, että työn verotus ei vaalikauden aikana kiristy.

Hallitusohjelman yksittäisiä veropoliittisia toimia ei nidota hallitusohjelman yleistavoitteisiin. Tämä johtui osaltaan sopeuttamistoimista valtiontalouden tasapainottamiseksi.

Jotta kaikki verotukselle asetetut tavoitteet pystytään saavuttamaan, vaatii se verotuksen toteuttamisen osalta hyvää suunnittelua. Olisi tärkeää nimetä jokaiselle verouudistukselle ainakin keskeisimmät tavoitteet hallituksen esityksessä. Tai yleistavoitteiden alla kertoa, millä veromuutoksilla nämä tavoitteet saavutetaan. Tämä helpottaisi veroratkaisujen hyväksyttävyyttä ja läpinäkyvyyttä. Tällöin verotuksen suuret kehityslinjat tulisivat käytännön veromuutoksissa ilmi.

Talouspolitiikan näkökulmasta olisikin perusteltua, että veropolitiikan linjaukset johdettaisiin jatkossa finanssipolitiikan pitkän aikavälin tavoitteista. Hallitusohjelmassa ja sen jälkeen laadittavassa vaalikauden ensimmäisessä julkisen talouden suunnitelmassa olisi perustelua asettaa yleiset linjaukset ja keskeiset tavoitteet.

Hallitus pyrki veropolitiikalla edistämään talouskasvua, työllisyyttä ja yrittäjyyttä

Hallitus tavoitteli myös oikeudenmukaista ja ekologista verotusta

Hallitusohjelman yleistavoitteiden ja yksittäisten verolinjausten yhteys ei ole läpinäkyvä

Hallituksen esitysten perusteluissa puolestaan olisi hyvä kuvata ja arvioida, miten yksittäiset veromuutokset liittyvät yleisempien tavoitteiden toteuttamiseen.

Hallitusohjelmassa luvatuista veromuutoksista toteutettiin vaalikaudella 2011–2014 jokseenkin kaikki, tosin osa hieman eri tavoin kuin hallitusohjelmassa mainittiin. Pääoma- ja yhteisöverotusmuutoksen yksityiskohtainen toteutus poikkesi hallitusohjelmasta ja toisaalta hallitus teki joitakin veromuutoksia, joita ei mainita hallitusohjelmassa.

Hallituskauden eräs merkittävimmistä veromuutoksista oli arvonlisäverokantojen nostaminen prosenttiyksiköllä. Arvonlisäveron kiristämistä perusteltiin valtiontaloudellisin syin, kun taloustilanne muuttui ennakoitua huonommaksi.

### Hyvän verojärjestelmän periaatteet

Tarkastusvirasto on arvioinut päättyvällä vaalikaudella tehtyjä veromuutoksia hyvän verojärjestelmän periaatteiden näkökulmasta.

Talousteoria suosittelee yksinkertaista, neutraalia ja kokonaisuuden huomioivaa verojärjestelmää. Taloustieteellisen kirjallisuuden mukaan verojärjestelmää tulee tarkastella kokonaisuutena. Keskeistä on löytää tarkoituksenmukaiset veropoliittiset välineet saavuttamaan halutut tavoitteet. Tähän liittyy läheisesti verotuksen tehokkuuteen eli verotulot saadaan kerättyä siten, että markkinoiden toiminta vääristyy mahdollisimman vähän, järjestelmä tukee talouskasvua ja kerää riittävästi verovaroja julkisten palvelujen tuottamiseen. Kolmantena keskeisenä piirteenä on neutraalisuus. Hyvä verojärjestelmä kohtelee samaa taloudellista toimintaa samalla tavalla. Neutraalin järjestelmän myötä päädytään yleensä myös yksinkertaiseen järjestelmään, joka kohtelee ihmisiä oikeudenmukaisella tavalla ja vähentää hyvinvointitappioita.

Lisäksi verojärjestelmän olisi hyvä olla ennakoitava, jotta talouden toimijat pystyvät suunnittelemaan toimintaansa pitkäjänteisesti.

Verotuksen tulisi tukea talouskasvua ja työn tekemistä, jotta hyvinvointivaltion ylläpitämisen edellytykset säilyvät ja julkisen talouden kestävyysvaje pystytään kuromaan umpeen. Työn verotusta alentamalla verokiilaa voidaan vähentää, mikä lisää kannusteita työn tekemiseen ja tarjoamiseen. Talouskasvun tukemiseksi verotuksen tulisi olla yhteisö- ja pääomaverotuksen osalta kilpailukykyistä, jotta yrittäjyyden edellytykset olisivat hyvät. Julkisen talouden kestävyysvaje ei kuitenkaan salli kokonaisverorasituksen alentamista ilman rajoituksia. Tämän vuoksi verotuksen kannustaviin ja talouskasvua lisääviin elementteihin tulee kiinnittää erityistä huomiota. Veropohja tulisi myös pitää laajana.

Hallitusohjelman veromuutokset toteutuivat lähes kattavasti mutta julkisen talouden sopeutus vaati lisämuutoksia

Hyvä verojärjestelmä on ennakoitava

## 2.3 Veromuutosten arviointia – välillinen verotus

Välillistä verotusta kiristettiin useilla korotuksilla kuluvalle hallituskaudella. Tätä voidaan pitää pääpiirteittäin talousteorian ja asiantuntijasuositusten (Mirrlees Review 2011, Verotuksen kehittämistyöryhmä 2010a, 2010b) mukaisena toimenä, koska kulutusverojen korotusta pidetään vähemmän haitallisena kuin muiden verojen korottamista. Kulutuksen verottaminen voi yksinkertaistaa verojärjestelmää ja mahdollisesti lisää sen tehokkuutta. Toiseksi kulutuksen verotus ei vääristä säästämisen verotusta, jolloin pääoman vähenemisestä aiheutuvat haitalliset vaikutukset talouskasvulle voidaan välttää.

Talousteoreettisen kirjallisuuden mukaan tehokkain tapa kerätä välillisiä veroja olisi kaikille hyödykkeille yhteinen arvonlisäverokanta. Veroteoriassa kaikille hyödykkeille yhtenäisestä arvonlisäverokannasta poikkeamista suositetaan seuraavin perustein: i) korjataan ulkoisvaikutuksia, jolloin poikkeaminen yhtenäisestä verokannasta parantaa talouden tehokkuutta, ii) paternalismi, jolloin kuluttajan uskotaan tarvitsevan ”holhoususta”, iii) pyritään lisäämään työn tarjontaa nostamalla vapaa-ajan suhteellista hintaa. Kulutuksen verotuksella on myös haittapuolia. Empiirisesti on havaittu (Dynan ym. 2004), että suurituloiset säästävät enemmän kuin pienituloiset yli elinkaaren, jolloin kulutusverotus muuttuu regressiiviseksi. Toiseksi kulutuksen verotus vääristää työn tarjontapäätöstä.

### Välillinen verotus kiristyi

Välillinen verotus on vaalikaudella 2011–2014 kiristynyt muun muassa sopeuttamistoimien myötä. Välillistä verotusta on kiristetty erityisesti vuonna 2011 sekä vuonna 2013. Muutosten taustalla on ollut myös hallitusohjelman tavoite verotuksen painopisteen siirtämisestä kuluttamisen verotukseen. Painopisteen muutosta voidaan pitää asiantuntijasuositusten mukaisena. Toisaalta veromuutokset eivät ole yksinkertaistaneet järjestelmää.

Seuraavassa taulukossa on esitetty yhteenveto päättyvän vaalikauden aikana tehdyistä välillisen verotuksen muutoksista. Taulukossa ovat mukana ennen vuoden 2014 talousarvioesitystä annetut hallituksen esitykset välillisen verotuksen muutoksista. Punainen ylöspäin osoittava nuoli kuvaa verotuksen kiristymistä ja vihreä alaspäin osoittava nuoli kuvaa verotuksen keventymistä.

Kulutusverotuksen pitäisi olla hyvin yksinkertaista ja läpinäkyvää

Taulukko 4: Kataisen hallituskaudella tehdyt välilliset verotuksen muutokset <sup>12</sup>

| Välilliseen verotukseen tehdyt muutokset<br>Kataisen hallituksen aikana | 2011       |            |            |            |            |            |            |            | 2012        | 2013       |             |             |             |             |
|-------------------------------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                                                                         | HE 51/2011 | HE 52/2011 | HE 53/2011 | HE 54/2011 | HE 55/2011 | HE 56/2011 | HE 57/2011 | HE 94/2011 | HE 129/2011 | HE 89/2012 | HE 109/2013 | HE 110/2013 | HE 111/2013 | HE 140/2013 |
| Arpajaisvero                                                            | ↑          |            |            |            |            |            |            |            |             |            |             |             |             |             |
| Arvonlisäveropohjan laajennus (sanoma- ja aikakauslehdet)               |            | ↑          |            |            |            |            |            |            |             |            |             |             |             |             |
| Maatalouden energiaveron-palautuksen muuttaminen                        |            |            | ↓          |            |            |            |            |            |             |            |             |             |             |             |
| Bioperäisten liikennepoltto-nesteiden hiilidioksidivero                 |            |            | ↓          |            |            |            |            |            |             |            |             |             |             |             |
| Dieselöljyn ja moottoribensiinin hiilidioksidivero                      |            |            | ↑          |            |            |            |            |            |             |            |             |             |             |             |
| Turpeen verotaso                                                        |            |            | ↑          |            |            |            |            |            |             |            |             |             |             |             |
| Alkoholijuomien valmistevero                                            |            |            |            | ↑          |            |            |            |            |             |            |             |             |             | ↑           |
| Makeisten ja jäätelön valmistevero                                      |            |            |            |            | ↑          |            |            |            |             |            | ↑           |             |             |             |
| Virvoitusjuomien valmistevero                                           |            |            |            |            | ↑          |            |            |            |             |            | ↑           |             |             |             |
| Ajoneuvovero                                                            |            |            |            |            |            | ↑          |            |            |             |            |             |             |             |             |
| Autoveron tarkistaminen                                                 |            |            |            |            |            |            | ↑          |            |             |            |             |             |             |             |
| Tupakkavero                                                             |            |            |            |            |            |            |            | ↑          |             |            |             |             | ↑           |             |
| Energiaintensiivisten toimialojen energiaverotus                        |            |            |            |            |            |            |            |            | ↓           |            |             |             |             |             |
| Arvonlisäverokannat                                                     |            |            |            |            |            |            |            |            |             | ↑          |             |             |             |             |
| Vakuutusmaksuvero                                                       |            |            |            |            |            |            |            |            |             | ↑          |             |             |             |             |
| Energiavero                                                             |            |            |            |            |            |            |            |            |             |            |             | ↑           |             |             |
| Windfall-veron käyttöönotto                                             |            |            |            |            |            |            |            |            |             |            |             |             |             | ↑           |

↑ verotusta kiristävä vaikutus

↓ verotusta keventävä vaikutus

↕ ei vaikutusta

## 2.4 Veromuutosten arviointia – yhteisö- ja pääomaverotus

Suomen yhteisö- ja pääomaverotuksen merkittävä piirre on ollut epäneutraalius.

Verotuksen epäneutraaliutta esiintyy eri yritysmuotojen ja pääomatulolähteiden välillä. Osakeyhtiöt, osuuskunnat ja muut yhteisöt maksavat voitoistaan yhteisöveroa. Niiden jakamiin osinkoihin ja osakkeiden myynnistä saatuihin arvonnousuvoittoihin kohdistuu lisäksi henkilötason tuloverotus. Yhteisöjen voittoa verotetaan siis kahteen kertaan, ensin yrityksen ja sitten omistajan tulona. Henkilöyhtiöitä (avoimet yhtiöt ja kommandiittiyhtiöt) kohdellaan joissakin asioissa hyvin eri tavalla kuin yhteisöjä tai osuuskuntia ja niiden voitot verotetaan suoraan omistajien tulona. Listattujen ja listaamattomien yritysten verokohtelu on erilaista. Epäneutraaliisuutta esiintyy myös pääomatuloverotuksessa. Osingot saavat erilaisen verokohtelun kuin luovutusvoitot eli myyntivoitot.

Talousteorian perusteella ei voida johtaa yhtä selkeää suositusta yhteisö- ja pääomaverotukselle. Yhteisöveron osalta tulee ottaa huomioon talouden avoimuus ja yhteisöverotuksen alttius verokilpailulle. Korkea yritysverotus voi johtaa taloudellisten keskusten reuna-alueilla alhaiseen pääomakantaan, joka hidastaa talouskasvua ja laskee palkkatasoa. Kansainväliset sijoittajat voivat suunnata investoinnit maihin, joissa yritysverotus on matalaa. Lisäksi veromuutoksia tehtäessä tulisi arvioida vaikutuksia efektiivisiin veroasteisiin eli siihen osuuteen yritysten tuloksesta, jonka ne maksavat veroina.

Pääomatulojen osalta on tasapainoiltava oikeudenmukaisuuden ja tehokkuuden tavoitteiden välillä. Kovin korkeat pääomatuloverot eivät käytännössä ole mahdollisia, koska ne vähentävät halukkuutta säästää ja siten pienentävät investointeihin käytettäviä varoja. Toisaalta alhaiset pääomatuloverot ovat ongelmallisia, kun korkeammin verotettuja ansiotuloja pyritään muuntaamaan pääomatuloksi.

Taloustieteen näkemyksen mukaan osinkovero vaikuttaa yritysten syntymiseen ja kasvuun. Osinkovero voi heikentää uusien ja kasvavien yritysten investointikannustinta. Tämä johtuu siitä, että osinkovero pienentää yrityksen oman pääoman osuutta, kun yritys yrittää rahoittaa investointinsa pidätetyillä voitoilla. Tämän seurauksena osinkovero hidastaa investointimahdollisuuksia ja aiheuttaa siten tuotannonmenetyksiä.

Suomen yhteisö- ja pääomaverotus on ollut epäneutraalia

Osinkovero vaikuttaa yritysten syntymiseen ja kasvuun

Päättävällä vaalikaudella tehtiin useita muutoksia yhteisö- ja pääomaverotukseen, kuten taulukosta 5 nähdään. Pääsääntöisesti pääomatuloverotus on kiristynyt joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta ja yhteisövero keveni, joskin tiettyjä verovähennyksiä poistettiin tai kavennettiin.

Merkitävimmät uudistukset yhteisö- ja osinkoverotukseen tehtiin kehyspääatoksen yhteydessä keväällä 2013. Yhteisöverokantaa alennettiin 4,5 prosenttiyksikköä 20 prosenttiin ja osinkoverotusta uudistettiin. Yhteisö- ja pääomaverotuksen uudistuksessa hallitus pyrki yritysverotuksen painopisteen siirtämistä maltillisesti yhtiön käyttöön jäävien varojen verotuksesta kohti yhtiöstä nostettavien varojen verotusta. Hallitus tavoitteli yhteisö- ja pääomaverotuksen muutoksella kasvusysäystä; yritysten kilpailukykyä, investointihalukkuuden ja työllisyyden edistämistä.

### Yhteisö- ja pääomaverotus ei yksinkertaistunut

Yhteisö- ja pääomaverojärjestelmä on vuonna 2013 toteutetun verouudistuksen jälkeenkin epäneutraali. Se johtaa kustannuksiin taloudessa heikentämällä pääoman kohdentumista taloudessa ja kannustamalla verosuunnitteluun.

Yhteisöveropäätöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 185/2013) veromuutoksen ei oleteta sisältävän talouskasvua edistäviä dynaamisia vaikutuksia. Tämä oli kuitenkin verouudistuksen keskeisenä tavoitteena kehyspääatoksessa 2013. Tarkastusvirasto katsoo, että yhteisöveron alentamisella on tutkimuskirjallisuuden perusteella edellytykset toteuttaa veromuutoksen tavoitteet kasvun ja investointien lisäämiseksi.

Osinkoverouudistuksen päätösprosessi oli ennakoimaton, jonka lopputuloksena osinkotulon verotus ei juuri muuttunut. Osinkoverouudistuksen jälkeen täysin verovapaita osinkoja ei enää listaamattomista yhtiöistä jaeta, mutta tämä kompensoituu paljolti sillä, että huojennetun osingon euromääräistä ylärajaa nostettiin. Osinkoverotuksessa on edelleen puutteita, kuten epäneutraalius listatun ja listaamattoman yrityksen osingonjaon suhteen. Myös huojennetun osingon euromääräinen yläraja säilyi.

Tarkastusviraston tutkimushankkeessa ETLA:n ja VATT:n (Määttänen ja Ropponen 2014) kanssa arvioitiin, miten veromuutokset vaikuttivat listaamattomien yritysten investointeihin. Tulosten mukaan huojennettuun osinkoverotukseen liittyvä euromääräinen raja hidastaa yrityksen optimaalista pääomankannan kasvua. Toisin sanoen yrittäjä hyödyntää mahdollisuuden nostaa kevyemmin verotettuja osinkoja yrityksen kasvuvaiheessa.

Toisaalta osinkotuotto prosenttiin liittyvä tuottoraja kannustaa tekemään myös huonosti tuottavia investointeja. Näin tapahtuu eri-

Huojennetun osinkoverotuksen euromääräinen raja saattaa hidastaa pääomakannan kasvua



tyisesti silloin, kun tuottoraja on korkea (8%). Toisin sanoen yrityksillä on kannustin investoida myös suhteellisen huonosti tuotaviin kohteisiin.

Grönberg ym. (2013) arvioi yrittäjän kannustimia maksaa omistajilleen palkkaa tai osinkoa, eli miten tulomuunto-ongelma muuttui. Esimerkkilaskelmien mukaan veromuutos lisäsi kannustinta maksaa palkkaa suurilla bruttotuloilla olipa yrittäjän nettovarallisuus 300 000 euroa tai 3 miljoonaa euroa. Aiemmassa järjestelmässä palkkaa kannatti maksaa suurilla bruttotuloilla alle 1000 euroa, mutta uudessa järjestelmässä lähes 40 000 euroa. Näin ollen suurilla tuloilla tulomuunto-ongelmaa pystyttiin hieman korjaamaan. Pienimmillä tuloilla tulokset eivät ole yhtä selkeät.

Yhteisö- ja pääomaverojärjestelmä on verouudistuksen jälkeenkin epäneutraali. Se johtaa kustannuksiin taloudessa heikentämällä pääoman kohdentumista taloudessa ja kannustamalla verosuunnitteluun. Yksi konkreettinen kustannus on, että verosuunnitteluun käytetään resursseja yksityisellä puolella ja julkisella tämän hillitsemiseen. Nämä kustannukset vähenisivät merkittävästi, jos verojärjestelmä olisi mahdollisimman yksinkertainen, neutraali ja tehokas.

Tulonmuunto-ongelmaa  
korjattiin mutta se ei  
kokonaan poistunut

Osinkoverojärjestelmä ei itse  
asiassa lopulta uudistunut

Taulukko 5: Vaalikaudella 2011–2014 tehdyt muutokset yhteisö- ja pääomatuloverotukseen<sup>13</sup>

| Yhteisö- ja pääomatuloverotuksen muutokset 2011-2014                                                   | 2011            |                             |            |             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------|------------|-------------|
|                                                                                                        | Hallitusohjelma | Valtiontalouden<br>kehykset | HE 50/2011 | HE 130/2011 |
|                                                                                                        | 2011            | 2012–2015                   |            |             |
| <b>1. Yhteisövero</b>                                                                                  | ↓               | ↓                           | ↓          | ↓           |
| 1.1 T&K-vähennys                                                                                       | ↓               |                             |            |             |
| 1.2 Tuotannollisten investointien korotetut poistooikeudet                                             |                 |                             |            |             |
| 1.3 Edustuskulujen vähennyskelpoisuuden poisto                                                         |                 |                             |            |             |
| 1.4 Pitkäaikaisten investointien poistot muutetaan hyödykekohtaiseksi                                  |                 |                             |            |             |
| 1.5 Yhteisöjen korkomenojen vähennysoikeuden rajoittaminen                                             |                 |                             |            |             |
| 1.6 Korotetut poistot kehitysalueille tehtävistä inventoinneista                                       |                 |                             | ↓          |             |
| 1.7 Koulutusvähennys                                                                                   |                 |                             |            |             |
| <b>2. Pääomatulovero</b>                                                                               | ↑               |                             | ↑          |             |
| 2.1.1 Osinkovero, julkisesti noteerattu yhtiö                                                          | ↑               |                             | ↑          |             |
| 2.1.2 Osinkovero, muu kuin julkisesti noteerattu yhtiö                                                 |                 |                             | ↑          |             |
| 2.2 Yksityisen sijoittajan verokannustin ("bisnesenkelivähennys")                                      |                 |                             |            |             |
| 2.3 Korotettu hankintameno-olettama listaamattomiin kasvuyrityksiin tehtyihin yksityisiin sijoituksiin |                 |                             |            |             |
| 2.4 Asuntolainan korkovähennysoikeuden rajoittaminen                                                   |                 |                             | ↑          |             |
| 2.5 Korkotulon lähdeveron korotus                                                                      | ↑               |                             | ↑          |             |
| <b>3. Pankkivero</b>                                                                                   | ↑               | ↑                           |            |             |
| <b>4. Aloittavan yrittäjän alennuksen pienentäminen työeläkevakuutusmaksusta</b>                       |                 |                             |            |             |

\*Huom. Korotettua poistoa ei saisi tehdä sellaisen käyttöomaisuuden hankintamenosta, josta on tehty korotettu poisto kehitysalueelle tehtävien investointien korotetusta poistosta annetun lain nojalla. Verovelvollinen voisi siten valita, kumman lain nojalla se tekisi korotetun poiston tilanteessa, jossa molemmat lait soveltuisivat.

↑ verotusta kiristävä vaikutus  
↓ verotusta keventävä vaikutus  
↕ ei vaikutusta

| 2012 |                              |            |             |             |             |             |             | 2013                                    |                                                         |            |                           |
|------|------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------|------------|---------------------------|
|      | Valtiontalouden<br>kehyykset | HE 94/2012 | HE 118/2012 | HE 146/2012 | HE 167/2012 | HE 175/2012 | HE 177/2012 | Valtiontalouden<br>kehyykset, 27.3.2013 | Valtiontalouden<br>kehyykset, tarkistettuna<br>8.4.2013 | HE 95/2013 | HE 185/2013               |
|      | 2013–2016                    |            |             |             |             |             |             | 2014–2017                               | 2014–2017                                               |            |                           |
|      | ↓                            |            |             |             |             |             |             | ↓                                       | ↓                                                       |            | ↓                         |
|      | ↓                            |            |             |             |             | ↓           |             | perutaan vuodelta<br>2015               | perutaan vuodelta<br>2015                               |            | perutaan vuodelta<br>2015 |
|      | ↓                            | ↓*         |             |             |             |             |             | perutaan vuodelta<br>2015               | perutaan vuodelta<br>2015                               |            | perutaan vuodelta<br>2015 |
|      |                              |            |             |             |             |             |             | ↑                                       | ↑                                                       |            | ↑                         |
|      |                              |            |             |             |             |             |             | ↑                                       | ↑                                                       |            |                           |
|      |                              |            |             | ↑           |             |             |             | ↑                                       | ↑                                                       |            | ↑                         |
|      |                              |            |             |             |             |             |             |                                         |                                                         |            |                           |
|      |                              |            |             |             |             |             |             |                                         |                                                         | ↓          |                           |
|      |                              |            |             |             |             |             |             | ↑                                       | ↑                                                       |            | ↑                         |
|      |                              |            |             |             |             |             |             | ↑                                       | ↑                                                       |            | ↑                         |
|      |                              |            |             |             |             |             |             | ↓ ↑                                     | ↑                                                       |            | ↑                         |
|      | ↓                            |            |             |             |             |             | ↓           |                                         |                                                         |            |                           |
|      | ↓                            |            |             |             |             |             |             |                                         |                                                         |            |                           |
|      |                              |            |             |             |             |             |             | ↑                                       | ↑                                                       |            |                           |
|      |                              |            |             |             | ↑           |             |             |                                         |                                                         |            |                           |
|      |                              |            | ↑           |             |             |             |             |                                         |                                                         |            |                           |

Huom.

HE 50/2011

2.1.1 Osinkovero, julkisesti noteerattu yhtiö Julkisesti noteeratusta yhtiöstä saatuun osinkoon kohdistuisi yhtiön tasolla yhtä prosenttiyksikköä alhaisempi verotus kuin nykyisin. Osingonsaajan tasolla verorasitus sen sijaan nousisi hieman nykyisestä. Muutosten seurauksena noteeratusta yhtiöstä saatuun osinkoon kohdistuisi 40,75 prosentin verotus nykyisen 40,50 prosentin sijaan. Jos osingonsaajan verotettavan pääomatulon määrä ylittää 50 000 euroa, osingon verorasitus olisi ylittävältä osin 41,80 prosenttia johtuen pääomatuloverotukseen ehdotetusta progressiivisuudesta.

## 2.5 Veromuutosten arviointia – ansiotuloverotus

Hallitus linjasi ohjelmassaan, että verotuksen painopistettä siirretään pois työn ja yrittäjyyden verotuksesta. Työn verotuksella tarkoitetaan suoraan työhön kohdistuvia veroja, kuten ansiotuloveroa ja sosiaaliturvamaksuja. Toisaalta työn verotukseksi voidaan lukea investointeihin vaikuttavat yhteisö- ja pääomavero, koska ne vaikuttavat lopulta palkkaan ja työn kysyntään.

Viimeaikaisissa asiantuntijasuosituksissa (Mirrlees Review 2011, Verotuksen kehittämistyöryhmä 2010a, 2010b) on korostettu työn verotuksen keventämistä, sillä ankara työn verotus alentaa työllisyyttä sekä työn kysynnän että tarjonnan kautta. Näin ollen hallitusohjelman linjausta voidaan pitää asiantuntijasuositusten mukaisena.

Ansiotuloverotuksessa tasapainoillaan tulonjaon ja tehokkuuden välillä. Kun tulonjakoa tasataan kohdistamalla verotuksen rasitusta progression myötä suurituloisille, aiheutetaan talouteen hyvinvointitappiota, koska kannusteet työskennellä ahkerasti ja kehittämään itseään heikkenevät. Mikäli verotuksen progressio on puolestaan erittäin matala, jäävät tulonjakovaikutukset hyvin pieniksi. Henkilöverotuksen ja sosiaalitukien yhteisvaikutuksesta syntyvällä kannustavuudella on vaikutusta työn tarjontaan, mikä on myös tarpeen ottaa huomioon.

Taulukosta 6 nähdään, että ansiotuloverotuksen osalta Kataisen hallituskaudella ansiotuloverotusta sekä kiristettiin että alennettiin.

Eräs piirre ansiotuloverotusta koskevista päätöksistä on ollut tietty ennakoimattomuus. Esimerkiksi kilometrikorvausten porrastamisesta (HE 88/2012) päätettiin keväällä 2012 kehyspäätöksen yhteydessä, mutta syksyllä 2013 hallitus päätti luopua tästä. Kotitalousvähennystä puolestaan päätettiin ensin alentaa (HE 50/2011) vuonna 2011, mutta kaksi vuotta myöhemmin sitä jälleen korotettiin (HE 105/2013).

Hallitusohjelman linjaus on kansainvälisten asiantuntijasuositusten mukainen

Ansiotuloverotuksessa on tehty ennakoimattomia päätöksiä

Taulukko 6: Hallituksen linjaukset ja toimenpiteet ansiotuloverotuksessa <sup>14</sup>

| Tuloverotuksen muutokset<br>vaalikaudella 2011 –2014 | 2011            |                             |            |             |                             | 2012       |            |                             | 2013        |             |  |
|------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------|------------|-------------|-----------------------------|------------|------------|-----------------------------|-------------|-------------|--|
|                                                      | Hallitusohjelma | Valtiontalouden<br>kehykset | HE 50/2011 | HE 130/2011 | Valtiontalouden<br>kehykset | HE 87/2012 | HE 88/2012 | Valtiontalouden<br>kehykset | HE 105/2013 | HE 181/2013 |  |
|                                                      | 2011            | 2012–2015                   |            |             | 2013–2016                   |            |            | 2014–2017                   |             |             |  |
| 1.1 Ansiotulojen veroasteikko                        | ↕               | ↕                           | ↕          | ↕           | ↕                           | ↕          | ↕          | ↕↔                          | ↕           | ↕           |  |
| 1.2 Työtulovähennys                                  | ↕               | ↕                           | ↕          | ↕           | ↕                           | ↕          | ↕          | ↕                           | ↕           | ↕           |  |
| 1.3 Perusvähennys                                    | ↕               |                             | ↕          |             |                             | ↕          |            | ↕                           | ↕           | ↕           |  |
| 2 Asuntolainan korkovähennys                         | ↕               |                             | ↕          |             |                             |            |            | ↕                           | ↕           |             |  |
| 3 Kotitalousvähennys                                 | ↕               |                             | ↕          |             |                             |            |            |                             | ↕           |             |  |
| 4 Kilometrikorvaus                                   |                 |                             |            |             | ↕                           |            | ↕          |                             |             | ↕           |  |

↕ verotusta kiristävä vaikutus  
↕ verotusta keventävä vaikutus  
↕ ei vaikutusta

Työn ja yrittäjyyden veromuutosten kokonaisvaikutusta voidaan arvioida vertaamalla vuosien 2012–2014 talousarvioesityksiä toisiinsa. Näin voidaan arvioida, miten hyvin painopisteen siirto on toteutunut. Työn ja yrittäjyyden verotukseksi on tässä arviossa huomioitu ansio- ja pääomatuloverotus sekä yhteisöverotus. Talousarvioesityksistä on laskettu hallituksen päätösten vaikutus verotuksen painopisteeseen.

Vertaamalla vuosien 2011 ja 2014 talousarvioesityksiä toisiinsa nähdään, että työn ja yrittäjyyden osuus kaikista verotuloista on supistunut yli kolme prosenttiyksikköä, päätösperustaisesti jopa yli neljä prosenttiyksikköä. Hallitus olisi täten onnistunut keventämään työn ja yrittäjyyden verotusta

Jos yllä esitetystä laskelmasta jätetään yhteisöveron muutokset huomioimatta ja keskitytään pelkästään työn verotukseen, on hallitus itse asiassa kiristänyt työn verotusta. Vuodesta 2011 vuoteen 2014 ansio- ja pääomaverotus on päätösperustaisesti kiristynyt valtionverotuksessa noin prosenttiyksikön verran. Samalla kuntien keskimääräinen nimellinen tuloveroprosentti nousi 19,2 prosentista 19,8 prosenttiin. Hallitus kuitenkin samalla kasvatti ansiotuloista tehtäviä vähennyksiä, jolloin kuntien keskimääräinen efektiivinen veroaste pysyi ennallaan vuosina 2011 ja 2013. Kokonaisuutena työn verotus siis kiristyi ja yrittäjyyden keveni ainakin osalla yrittäjillä.

Ansiotuloverotuksessa olisikin otettava huomioon myös kunnallisverotuksen vaikutus. Kuntatalouden säästöt ja sopeuttaminen osaltaan luovat lisää paineita kunnallisverotuksen kiristymiseen.

Työn verotus kiristyi

## 2.6 Päätöksenteko käytännössä – huolelliselle virkamies- valmistelulle ei tarpeeksi tilaa

Tarkastusviraston havaintojen mukaan poliittinen päätöksenteko ei huomioi riittävästi verotuksen kokonaiskuvaa, ei teetä kattavia vaikutusarvioita tai hyödynnä riittävästi virkamiestason esivalmistelua. Aluksi saatetaan lyödä lukkoon veromuutokset tai jopa tiettyt yksittäiset poliittisesti tärkeät parametrit, jonka jälkeen tehdään vaikutusarviot. Tämä vuoksi vaikutusarviot voivat jäädä pinnallisiksi. Toinen ongelma on se, että mitä pidemmälle prosessi etenee ilman huolellista esivalmistelua, sitä vaikeampaa on tehdä verotuksen kokonaisuuden kannalta mielekkäitä ratkaisuja.

Valtiovarainministeriön vero-osastolla tehdään lainvalmistelutyön ohella poliittisten päätöksentekijöiden pyynnöstä erilaisia arviointi- ja taustapapereita. Kysymykset ja tietopyynnot ovat kuitenkin yleensä hyvin rajattuja. Poliittiset päätöksentekijät eivät juurikaan pyydä kokonaisuuden kehittämiseen liittyvää laajempaa veroanalyysiä. Valtiovarainministeriön ja sen vero-osaston osamista hyödynnetään tässä mielessä vähän. Tällöin on riskinä, että päätöksenteossa kokonaisuus hukkuu yksityiskohtiin.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan päätöksissä on suosittu yksittäisiä toimenpiteitä, eikä kokonaisuutta ole pääsääntöisesti huomioitu. Esimerkiksi kevään 2012 kehyspäätöksessä päätettiin ottaa käyttöön T&K-verokannustin ja niin sanottujen 'business-enkeleiden' verokannustin. Nämä toimenpiteet olivat verojärjestelmän kokonaisuuden kannalta pulmallisia, koska ne puhkoivat veropohjaa vastoin hallitusohjelman tavoitetta. Innovaatiotoiminnan ja T&K-toiminnan tuen ongelmina voivat lisäksi olla tuen vaikea kohdentaminen ja hallinnollinen raskaus. T&K-vähennys päätettiin perua vuodelta 2015.

Poliittinen ohjaus  
ei ole jättänyt tilaa  
kokonaisuuden huomioivalle  
asiantuntijavalmistelulle

Poliittinen päätöksenteko  
suosii täsmätoimia  
kokonaisuuden  
linjaamisen sijasta

### *Osinkoverouudistus- ja pääomaverouudistus keväällä 2013 – valmistelu puutteellista*

Kataisen hallitus sopi kehyspääöksessä keväällä 2013 yhteisöveron alentamisesta 24,5 prosentista 20 prosenttiin. Lisäksi tehtiin osinkoverouudistus, joka oli monivaiheinen. Valtioneuvosto päätyi muuttamaan kehyspääöstä (VNS 3/2013) osinkoverotuksen osalta ja antoi niin sanotun täydennetyn kehyspääöksen (VNS 4/2013). Suurin muutos täydennetyssä kehyspääöksessä edelliseen oli se, että lisätaamattoman yrityksen huojenetulle osingolle asetettiin euromääräinen 150 000 yläraja.

Tarkastusviraston saaman käsityksen vero-osasto ei saanut pyyntöä valmistella kattavasti yhteisö- ja pääomaveroa. Ero esimerkiksi kevään 2012 kehysvalmisteluihin oli selvä, jolloin vero-osasto oli valmistellut kattavan aineiston kehysriihtä varten. Valmistelu keväällä 2013 tapahtui kiireisellä aikataululla, eikä päätösprosessi ollut tarkentuva, vaan useita vaihtoehtoja pidettiin esillä valmistelun loppuun saakka. Virkamiehet saivat paljon pyyntöjä laskea tiettyjen yksittäisten parametrien vaikutuksia, mutta perusteellisia ennakkoselvityksiä ei pyydetty.

Yhteisö- ja pääomaverouudistuksen osalta yksityiskohtaisempia vaikutusarvioita olisi voitu pyytää hyvissä ajoin. Myös poliittiset päätöksentekijät olisivat voineet antaa selvän signaalin tähän suuntaan. Hyvin dokumentoituja tutkimuksia tuli elokuussa 2013 (VATT valmisteluraportit 18), joissa arvioidaan huolellisesti osinkoveromuutoksia. Tutkimus käsittelee muun muassa tulomuuntoproblematiikkaa, johon uusittu kehyspääös pureutui. Mikäli valmistelu-prosessi olisi toiminut linjakkaasti, nämä vaikutusarviointit olisivat olleet valmiina jo ennen kehysriihtä.



## 2.7 Mutkikas verojärjestelmä – ongelmia sekä päättäjille että veronmaksajille

Moninaisten verovähennysten ja verotukien vuoksi Suomen järjestelmä ei ole läpinäkyvä tai yksinkertainen, mistä kärsivät sekä veronmaksajat että päättäjät.

Hallitusohjelmassa veropohjaa suunniteltiin laajennettavan, minkä voidaan yleensä arvioida kohentavan tehokkuutta ja yksinkertaistavan järjestelmää. Käytännössä veropohja pysyi kokonaisuutena jokseenkin ennallaan Jyrki Kataisen hallituskauden aikana.

**Verotuet ovat verojärjestelmän kokonaisuuden kannalta pulmallisia**

Veropohjaa voidaan laajentaa luomalla uusia veroja, suitsemalla harmaata taloutta ja karsimalla verotukia. Vaikutuksiltaan merkittävin lienee verotukien karsiminen. Hallituksen vuosikertomuksen mukaan vuonna 2013 verotukia tunnistettiin 185 kappaletta, kun vastaava luku vuonna 2012 oli 176. Kaikista verotuista ei pystytty laskemaan euromääriä. Niiden tukien, jotka pystyttiin arvioimaan, yhteismäärä vuonna 2012 oli 22,8 miljardia euroa ja 23,6 miljardia euroa vuonna 2013. Näin ollen veropohja ei ole tältä osin juurikaan laajentunut.

Lisäksi hallitus on tehnyt joitakin yksittäisiä sekä veropohjaa laajentavia että puhkavia ratkaisuja. Hallitus muun muassa kaven- si asuntolainojen korkovähennysoikeutta ja laski kotitalousvähen- nyksen enimmäismäärää. Toisaalta veropohjaa kaventavia toimia olivat kunnallisverotuksen perusvähennyksen ja työtulosta tehtä- vän vähennyksen kasvattaminen.

Verotuet eivät kilpaile samalla tavalla kehityksen sisällä kuin menoja koskevat ehdotukset. Jatkossa tulisi kiinnittää huomiota aikaisempaakin enemmän verotukien taloudellisten vaikutusten arviointiin. Tällöin voidaan arvioida paremmin myös verotukien tarkoituksenmukaisuutta.

Verotukien ongelma on myös se, että ne ovat usein tehottomia. Verotukien hyöty saattaa valua muille toimijoille kuin alun perin on ajateltu. Esimerkiksi kaikille suunnattu yleinen ruuan alennet- tu arvonlisäverokanta kohdistuu heikosti vähätuloisille.

Verotuet saattavat aiheuttaa merkittäviäkin hallinnollisia kus- tannuksia. Erimerkiksi kauppa- ja teollisuusministeriön vuonna 2007 julkaiseman selvityksen mukaan arvonlisäverojärjestelmän hallinnolliset vuosikustannukset yrityksille ovat pohjoismaises-

Veropohjassa ei olennaisia muutoksia vaalikauden aikana

Verotuilla monia kielteisiä vaikutuksia jotka jäävät helposti oletettujen myönteisten vaikutusten varjoon

sa vertailussa verrattain korkeat (von Hertzen, Kauppinen, Niinikoski 2007). Hallinnolliset kustannukset olivat yli kaksinkertaiset Tanskaan verrattuna, jossa arvonnlisäverokantoja on vain yksi.

### Veronmaksajalle verovähennykset eivät ole läpinäkyviä

Veronmaksaja voi tuloverolain mukaan tehdä 10 erilaista vähennystä pääomatulosta. Ansiotuloista verovelvollinen voi tehdä 14 erilaista vähennystä. Veronmaksajalle tämä ei ole läpinäkyvä kokonaisuus, eikä kaikkien voida olettaa hallitsevan kaikkia vähennyksiä. Lisäksi henkilöverotuksessa on paljon vähäisiä mutta hallinnollisesti työläitä vähennyksiä. Verovähennysten karsimista ja järjestelmän yksinkertaistamista tulisikin pohtia.

Tuloverotuksessa tehtyjen vähennysten yhteenlaskettu arvo oli 39,9 miljardia euroa vuoden 2012 valmistuneen verotuksen mukaan (Verohallinto 2012). Taulukossa 7 on esitetty keskeisimmät tuloverotuksen vähennykset. Taulukosta puuttuu joitakin arvoltaan pieniä vähennyksiä, kuten moottorisaha- ja metsurivähennys tai merityötulovähennys. Vähennyksiä tehtiin vuonna 2012 yli 24 miljoonaa kappaletta. Näistä yleisimpiä ovat eläketulovähennys ja ansiotulovähennys, jotka ovat keskimääräiseltä arvoltaan suurimpia ja ne koskevat suurta joukkoa. Eläkevakuutusmaksuvähennys koskee myös verrattain suurta joukkoa, se huomioi verovelvollisen pakollisen eläkevakuutusmaksun. Muut vähennykset ovat luonteeltaan verotukia. Niiden yhteenlaskettu arvo on noin 11 miljardia euroa ja niitä tehtiin yhteensä noin 16 miljoonaa kappaletta. Muista verotuista etenkin asumiseen kohdistuu huomattava tuki (Niskakangas 2009).

Tavallisen veronmaksajan on käytännössä mahdotonta hallita kaikki vähennysten säännökset. Henkilöverotuksessa on paljon arvoltaan vähäisiä, mutta hallinnollisesti työläitä vähennyksiä, joista olisi syytä luopua. Vähennyksistä voitaisiin tehdä kaavamaisia, jolloin niiden laskenta helpottuisi. Tämä vähentäisi hallinnollista taakkaa, voisi muuttaa verovelvollisten käyttäytymistä ja tasata verotakkaa verovelvollisryhmien välillä.

Erilaiset vähennykset tekevät järjestelmästä monimutkaisen ja vaikean ymmärtää. Tarkastuksen perusteella voidaan suosittaa, että järjestelmän läpinäkyvyyden ja ymmärrettävyyden lisäämiseksi vähennyksiä tulisi karsia. Hallinnollista taakkaa voidaan vähentää automatisoimalla vähennyksiä.

Taulukko 7: Vuoden 2012 valmistuneen verotuksen keskeisimmät vähennykset.<sup>15</sup>

|                               | milj. €                               | Lukumäärä (1000 kpl) | Keskimäärin € |
|-------------------------------|---------------------------------------|----------------------|---------------|
| Valtion- ja kunnallisverotus: | Tulohankkimisvähennys                 | 1 676                | 2 787         |
|                               | Vähennetyt matkakulut                 | 1 545                | 831           |
|                               | Ay-jäsenmaksut                        | 619                  | 1 975         |
|                               | Ilmoitetut asuntokorot                | 1 424                | 1 244         |
|                               | Opintolainan korot                    | 39                   | 339           |
|                               | Eläkevakuutusmaksuvähennys            | 5 073                | 2 639         |
|                               |                                       |                      |               |
|                               |                                       |                      |               |
| Valtionverotus:               | Eläketulovähennys                     | 11 270               | 1 412         |
|                               |                                       |                      | 7 979         |
| Kunnallisverotus:             |                                       |                      |               |
|                               | Perusvähennys                         | 2 763                | 1 957         |
|                               | Invalidivähennys                      | 66                   | 196           |
|                               | Opintorahavähennys                    | 181                  | 179           |
|                               | Ansiotulovähennys                     | 6 433                | 2 586         |
|                               | Eläketulovähennys                     | 5 685                | 1 145         |
|                               | Alijäämähyvitys verosta               | 418                  | 1 547         |
|                               | Alijäämähyvitys asunto- yms. koroista | 318                  | 1 309         |
| Verosta tehtävät vähennykset: | Alijäämähyvitys ensiasunnon koroista  | 67                   | 197           |
|                               |                                       |                      |               |
|                               |                                       |                      |               |
|                               |                                       |                      |               |
| Verosta tehtävät vähennykset: | Työtulovähennys                       | 1 972                | 2 624         |
|                               | Kotitalousvähennys                    | 302                  | 360           |
|                               | Invalidivähennys                      | 72                   | 680           |
| YHTEENSÄ                      |                                       |                      |               |
|                               |                                       | 39 923               | 24 007        |
|                               |                                       |                      | 1 663         |

## Yrittäjät maksavat veroja monella eri kriteerillä

Yritystuloa jaetaan laskennallisesti ansio- ja pääomatulo-osuuksiin (Kari 2001). Yritystulon jaolla pyritään ylläpitämään palkansaajien ja yrittäjien yhdenvertaista kohtelua sekä estämään tulomuuntoa. Ansiotuloa verotetaan progressiivisesti, mutta pääomatuloja suhteellisella verokannalla. Tämä johtaa puolestaan siihen, että yrittäjän kannattaa optimoida tuloaan ansiotulo- ja pääomatulon kesken.

Verohuojennuksia jää hakematta. Esimerkkinä tästä on niin sanottu arvonlisäveron liukuva alarajahuojennus eli perusvähennys. Sitä sovelletaan silloin, kun yrityksen liikevaihto ylittää verollisen toiminnan rajan 8 500 euroa, mutta on alle 22 500 euroa. Yritys saa tällä liikevaihtovälillä osan maksamastaan verosta takaisin asetteittaisella vähennyksellä. Alarajahuojennus jää kuitenkin monilla pienillä yrityksillä hakematta, koska sitä ei tunneta tai sitä haetaan virheellisesti.

## 3 Kuntatalouden vakauttaminen ja kestävyys turvaaminen

### 3.1 Yhteenveto havainnoista

Kuntatalouden tila on heikentynyt niin kansantalouden tilinpidon kuin kuntien liikekirjanpidon perusteella arvioituna huolestuttavalla tavalla 2000-luvulla. Kuntatalous on rakenteellisesti epätasapainossa. Ennusteiden valossa heikkeneminen jatkuu ja jopa vahvistuu. Väestömuutoksesta johtuvat menopaineet kohdistuvat nykyisellä hyvinvointipalveluiden järjestämistavalla erityisesti kuntiin ja kuntatalouteen.

Kunnat ovat keskenään huomattavan erilaisessa taloudellisessa asemassa, mitä myös kuntien hyvin erilainen väestökehitys tulee väestöennusteiden perusteella syventämään. Kuntien erilaisuus on tarpeen ottaa huomioon julkisen talouden ohjauksessa sekä kuntien tehtäviä ja toimintaa koskevassa lainsäädännössä.

Kunta- ja palvelurakennetta koskevissa uudistuksissa taloudellisten vaikutusten arviointi on jäänyt ohueksi. Uudistusten tavoitteiden asettamisessa ja vaikutusarvioinnissa on tarkoituksenmukaista katsoa riittävän pitkälle tulevaisuuteen.

Kuntauudistuksen tavoitteena oli luoda palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta ovat yhdellä, riittävän laajaan asukas- ja osaamispohjaan perustuvala taholla (Taulukko 8). Kuntarakenteen uudistus näyttäytyi myös keinona vakauttaa pitkällä tähtäimellä kuntataloutta. Tältä osin kuntauudistus saattoi saada liiankin keskeisen aseman myös kestävyysvajeeseen vaikuttamisen välineenä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämis- ja tuotantovastuun kokoaminen nykyisiä kuntia ja sairaanhoitopiirejä olennaisesti isompiin kokonaisuuksiin on tarkastusviraston käsityksen mukaan perusteltu linjaus. Mikäli uudistuksen toimeenpanossa onnistutaan, voi se tehostaa palveluiden tuottamista ja tuoda säästöjä ilman, että palveluiden laadusta ja saatavuudesta joudutaan merkittävästi tinkimään.

Merkittävyystään ja keskinäisestä riippuvuudestaan huolimatta sote- ja kuntauudistus ovat edenneet hallituskauden aikana eri tahdissa. Näkemys kuntien tulevasta roolista sote-palvelujen järjestäjinä on puuttunut.

Taulukko 8: VTV:n koottu arviointi kunta- ja palvelurakenteen uudistamista koskevista toimenpiteistä

| Hallitusohjelman tavoite                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Konkretisoiva toimenpide                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|
| <p>Julkisen talouden vakauttaminen. Päätetään toimista kestävyysvajeen vähentämiseksi. Ei tavoitetta kuntatalouden rahoitusasemalle.</p> <p>Peruspalveluohjelman pitkäjänteisyyttä, sitovuutta ja ohjausvaikutusta vahvistetaan.</p>                                                                                                                     | <p>Rakennepoliittinen ohjelma, kuntalaki</p>             |
| <p>Valtionosuusjärjestelmä uudistetaan.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p>Lakiunnan peruspalvelujen valtionosuudesta</p>        |
| <p>Vahvistetaan kuntien tulopohjaa.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | <p>Verotus</p>                                           |
| <p>Rajoitetaan kuntien tehtävien laajentamista. Kunnille annettavien tehtävien kustannus- ja vaikutusarviointia parannetaan. Ei tavoitetta kuntien tehtävien vähentämiselle.</p>                                                                                                                                                                         | <p>Rakennepoliittinen ohjelma</p>                        |
| <p>Toteutetaan koko maan kattava kunta- ja palvelurakennemuutos. Alueiden erillaisuus huomioidaan.</p>                                                                                                                                                                                                                                                   | <p>Kuntarakennelaki, kuntalaki, sote-järjestämislaki</p> |
| <p>Toteutetaan koko maan kattava kuntauudistus. Vahvat peruskunnat ja vähemmän yhteistoimintarakenteita. Syrjäisillä alueilla käytössä isäntäkuntamalli.</p>                                                                                                                                                                                             | <p>Kuntarakennelaki</p>                                  |
| <p>Sote-järjestämislain ja muiden sektorilakien valmistelu sovitetaan yhteen valtakunnalliseen kuntauudistukseen sekä aikataulullisesti että sisällöllisesti. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu säilytetään kunnilla. Siksi tulee muodostaa vahvat peruskunnat. Vaatimukset asukkaiden valinnanvapauden lisääntymisestä huomioidaan.</p> | <p>Sote-järjestämislaki</p>                              |
| <p>Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoitusvastuu säilytetään kunnilla.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>Sote-järjestämislaki, Rakennepoliittinen ohjelma</p>  |
| <p>Kuntaliitoksia vaikeuttavat rakenteelliset tekijät poistetaan lainsäädännöstä ja rahoitusjärjestelmästä.</p>                                                                                                                                                                                                                                          | <p>Lakiunnan peruspalvelujen valtionosuudesta</p>        |
| <p>Kunnallisen toiminnan tuottavuus. Henkilöstön asema muutosprosessissa turvataan nykyllä lainsäädännön tasoisena.</p>                                                                                                                                                                                                                                  | <p>Sote-järjestämislaki, kuntarakennelaki</p>            |

#### VTV:n arvio tavoitteen saavuttamisesta ja tavoitteen merkityksestä suhteessa kuntatalouden kestävyYTEEN

Rakennepoliittisessa ohjelmassa on selkeät linjaukset kuntatalouden vakauttamisesta ja kestävyysvajeen vähentämisestä kuntatalouden osalta. Kunnilta edellytetään 1 miljardin säästöjä. Uusi kuntatalouden ohjausmalli sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituskehysjärjestelmä varmentavat toimiessaan kuntatalouden vakauttamisen. Alijäämän kattamisvelvollisuus kuntalakiin. Toimeenpano jäljessä tavoitteistaan. Kuntalain kunnan ja kuntayhtymän talouden tasapainosäännös tulevaisuudessa tärkeä mutta edellyttää, että valtioneuvosto käyttää valtuuksiaan ja päättää kuntaliitoksista kriisikuntamenettelyssä.

Valtionosuusjärjestelmä uudistettu onnistuneesti. Valtionosuusjärjestelmä kannustaa aiempaa paremmin kuntia palveluiden kustannusten hallintaan. Järjestelmän kriteerit sidottu enemmän palvelutarpeeseen kuin kustannuksiin.

Yhteisöveron jako-osuuden määräaikainen korotus, kiinteistövero poistettu tasauksen piiristä, kuntaveron pohjaa pilkottu (kunnat kasvattaneet nimelliveroastetta). Ei vaikutusta kestävyysvajeeseen.

Toimeenpano kuntatalouden tasapainottamisen osalta jäljessä tavoitteistaan. Rakennepoliittisessa ohjelmassa sovittiin lisäksi kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähennyksestä 1 mrd. eurolla. Rakennepoliittisen ohjelman kuntien talouden vakauttamista koskevien toimenpiteiden täytäntöönpano ratkaisevan tärkeää kuntien talouden tasapainottamisessa. Tuottavuuden parantamiseen varaan lasketaan paljon, mutta tuottavuutta kasvattavia toimenpiteitä on tehty vähän. Uusi kuntatalouden ja sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausmalli ei ole vielä käytössä.

Kuntarakennemuutos ei ole toteutunut. Säädetty uusi kuntarakennelaki. Valtionosuusjärjestelmä uudistettu onnistuneesti. Kuntalaki uudistetaan. Sote-järjestämislakia uudistetaan. Palvelurakenteiden uudistaminen olennaista, erityisesti sote-palveluiden merkitys korostuu ikääntymisen johdosta. Palvelurakenteiden uudistamisella ratkaiseva vaikutus julkisen talouden vakauden kannalta. Lakien yhteensovittaminen ontuu.

Kuntauudistukselle asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet. Kuntaliitoksilla vähäinen merkitys kestävyysvajeen ratkaisun kannalta.

Hallitus ja oppositio puolueet sopivat sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistuksesta. Uudistus toteuttaa sosiaali- ja terveyspalveluiden täydellisen integraation viidellä sote-alueella. Viisi järjestämisvastuullista sote- aluetta (kuntayhtymiä) ja enintään 19 tuottamisvastuullista kuntayhtymää. Kuntarakenteen uudistaminen sote-palveluiden tarpeisiin vastaamiseksi on ollut ongelmallinen tavoite, josta pääosin luovuttu hallituskauden aikana. Onnistunut Sote-ratkaisu on ratkaisevan tärkeä kestävyysvajeen ratkaisemisen ja julkisen talouden vakauden kannalta. Säästöjen saavuttaminen edellyttää kuntien velvoitteiden karsimista sekä sitovan makrotaloudellisen ohjausjärjestelmän luomista niin kuntataloudelle kuin sosiaali- ja terveydenhuollon menoille. Molemmat elementit ovat vielä idea- ja tavoiteasteella.

Tehdään selvitys sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaisen rahoituksen purkamisen vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista. Rahoitus- ja järjestämisvastuun uudistaminen irroitettu toisistaan. Rahoitusjärjestelmän integraatio onnistuessaan heikentää osatoiminnan mahdollisuuksia ja tuottaa säästöjä.

Säädetty uusi kuntarakennelaki ja valtionosuusjärjestelmä uudistettu onnistuneesti. Kuntaliitosten tuottavuusesteitä yhä olemassa (irtisanomissuoja), mutta uusi valtionosuuslaki vähentää kuntaliitosten esteitä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen toimeenpano ratkaiseva. Toimenpiteiden sisällöstä päättäminen käytännössä delegoitu sote-alueiden johdolle. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tuottavuuskannustimet ja keinot tuottavuuden parantamiseen jäämässä heikoiksi. Tuottavuuden parantamisen esteet, ml. henkilöstön 5 vuoden irtisanomissuoja kuntaliitostilanteissa, tarpeen poistaa.

Lainvalmistelussa olevilla uudistushankkeilla kuten kuntalain kokonaisuudistuksella, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden uudistuksella ja sosiaali- ja terveydenhuoltoon kaavailluilla erillisillä rahoituskehyksillä voi olla ristiriitaisiakin vaikutuksia. Valtiovarainministeriön tulisi seurata vielä valmisteltavana olevien tai juuri säädettyjen lakien yhteisvaikutuksia. Lisäksi mahdolliset ristiriitaisuudet tulisi poistaa mahdollisimman nopeasti.

Hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvät tavoitteet kuntien tehtävien karsimisesta ja julkisten palveluiden tuottavuuden lisäämisestä ovat tärkeitä kestävyyshaasteeseen vastaamisessa. Kuntien tuottavuuden parantamiseen ei ole toistaiseksi ollut toimivaa ohjauskeinoa. Siksi tavoitteen saavuttaminen edellyttää kuntien ja niiden talouden ohjausjärjestelmien merkittävää kehittämistä.

Kuntien velvoitteiden vähentäminen noin miljardilla eurolla tulee saattaa loppuun ensi vaalikaudella. Kuntien velvoitteiden karsinta edellyttää arvovalintoja ja poliittista johtajuutta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan päätös kuntien uusien ja laajenevien tehtävien rahoittamisesta täysimääräisesti valtionosuuksilla on askel oikeaan suuntaan, koska se korjaa aikaisempaan järjestelmään sisältyneen kannustimen säätää kunnille tehtäviä ilman, että niille tarvitsee heti löytää rahoitus kehysjärjestelmässä.

Kuntia ja niiden palveluita sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita koskevassa lainsäädännössä sitovaan normiohjaukseen on perusteltua suhtautua hyvin pidättyvästi. Näin taloudellisuuden ja tuottavuuden kehittäminen uusilla innovaatioilla ja toimintatapoja kehittämällä olisi mahdollista. Tärkeimmät palveluita ja niiden priorisointeja koskevat arvovalinnat on kuitenkin tarpeen tehdä valtakunnallisessa lainsäädännössä. Velvoitteiden karsimisen on perusteltua pohjautua hyvään tietopohjaan, jossa arvioidaan myös velvoitteiden kumoamisen vaikutukset kuntien talouteen ja yhteiskuntaan sekä eri väestöryhmiin.



## 3.2 Vastuunjako hallinnon eri tasojen välillä

Julkisella sektorilla on kolme tehtävää: julkisten palveluiden tarjoaminen, tulonjako, jota toteutetaan sekä yksilöiden että alueiden välillä, ja talouden tasapainottamistehtävä (Musgrave, 1959).<sup>16</sup> Tehtävien taloudellisesti tarkoituksenmukaiseen jakoon valtion ja kuntien kesken vaikuttavat kolme tekijää: mahdolliset skaalatuotot, ulkoisvaikutukset ja alueiden väliset erot. Järjestämisvastuun jakamisen tavoitteena on perusteltua olla tehokkaan työnjaon aikaansaaminen hallinnon eri yksiköiden välille (esim. Parviainen 1996, 7–9).

Kuntien ”oikea” määrä riippuu valtion ja kuntien välisestä tehtävienjaosta. Kuntajaon tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttaa myös valinta sen suhteen, mitä tehtäviä ja tavoitteita sekä työnjaon vaikutuksia pidetään tärkeimpinä (Tiebout, 1956). Palvelun keskittäminen on kannattavaa silloin, kun palvelun tuotanto on halvempaa tai tehokkaampaa suurissa yksiköissä. Esimerkiksi erikoisosaamista vaativat palvelut, kuten erikoissairaanhoito, on tehokkaampaa tuottaa isoissa yksiköissä. Hajauttaminen puolestaan on sitä tärkeämpää, mitä enemmän paikallisten julkisten palveluiden kysyntä vaihtelee alueellisten yksiköiden välillä (nk. aluekohtaiset tarve-erot Oates, 1997).

Kuntakoon kasvattaminen on järkevää silloin, jos kunnat ovat kooltaan hyvin pieniä ja niiden asukkailla on samanlaiset tarpeet. Keskittämisen aikaansaama päällekkäisen työn väheneminen puoltaa keskittämistä. Myös skaalaedut – sikäli kun niitä on – ja suuret ulkoisvaikutukset, sekä negatiiviset että positiiviset, puoltavat keskittämistä.<sup>17</sup> Lisäksi, jos kunnilla on mahdollisuus ylivelkaantua, siitä syntyy merkittäviä haitallisia ulkoisvaikutuksia muille kunnille ja valtiolle. Siksi yleisesti ajatellaan, että tulonjako ja talouden vakauttaminen ovat keskushallinnon tehtäviä. Talouden suhdanteisiin liittyvän riskin kantaminen ja suhdannepolitiikka soveltuu näin etupäässä valtion tehtäväksi.

Borgen ja Rattsønin (2012) tärkein tulos on, että pohjoismaiden hyvinvointimalli kaipaa uudistusta. Hyvinvointimallia voidaan uudistaa joko luomalla vahva paikallistaso, joka laajasti vastaa hyvinvointivaltion tehtävistä tai hyvinvointipalveluja keskittämällä. Kuntien tehtävät ja oikea kuntakoko ovat yhteydessä toisiinsa.

Suomessa kuntatasolla on laaja vastuu hyvinvointipalveluiden tarjonnasta ja osaltaan myös näiden palveluiden rahoittamisesta. Valtio on siirtänyt kuntatasolle merkittäviä tehtäviä, jotka monissa OECD-maissa kuuluvat keskushallinnon vastuulle.

### 3.3 Kuntakentän tilannekatsaus

Kuntien ja valtion välisestä tehtävien jaosta johtuu, että väestön ikääntymisestä seuraava terveydenhuollon ja hoivamenojen kasvupaine kohdistuu erityisesti kuntiin.

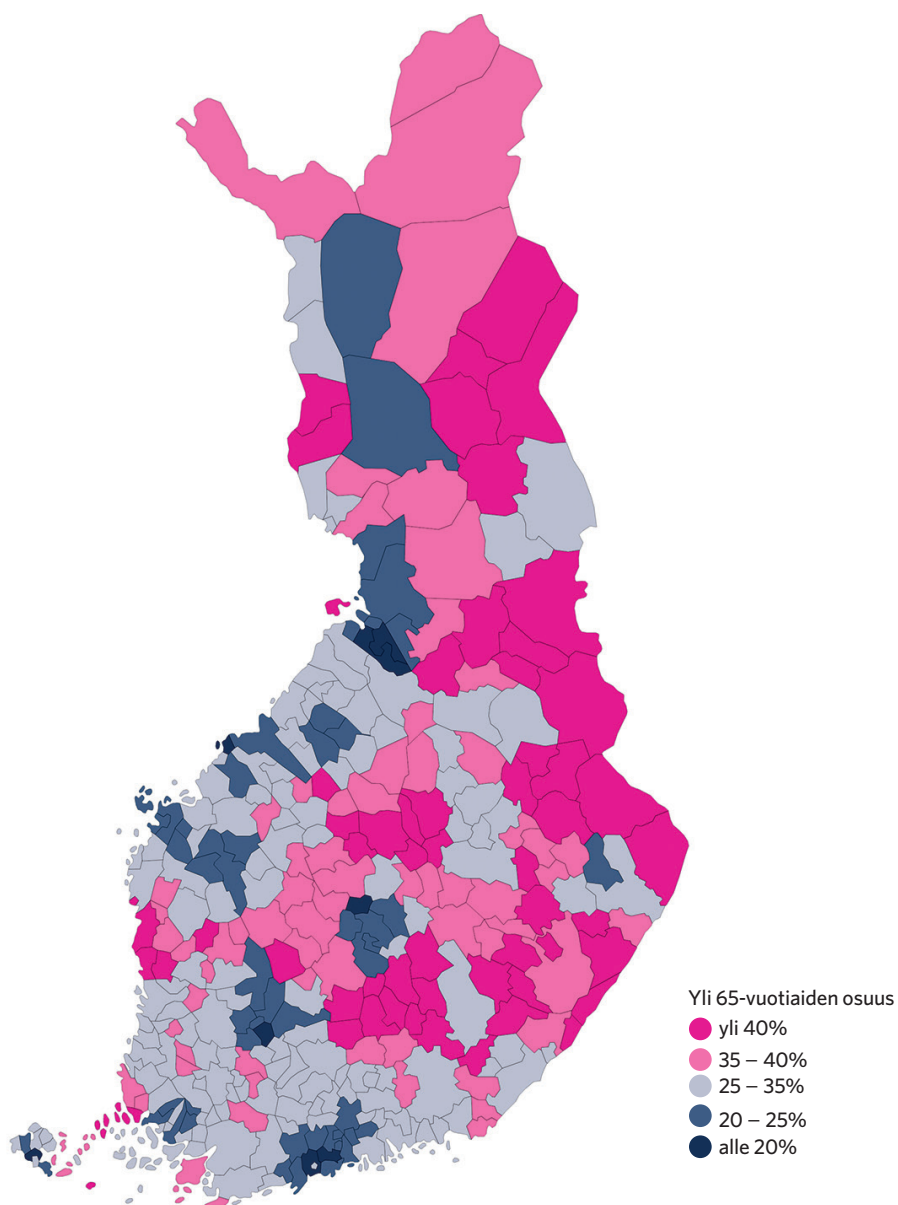
Kunnat ovat edelleen keskimäärin varsin pieniä

Kuntien keskimääräinen asukasluku oli vuoden 2013 lopussa 17 840 henkeä. Kuntien mediaanikoko oli kuitenkin vain 6 480, joten asukasluvun perusteella suomalaisia kuntia voidaan hyvällä syyllä pitää pieninä. Samaan aikaan Suomessa on pinta-alaltaan laajoja ja harvaan asuttuja kuntia, mikä tuo omat haasteensa palvelujen tarjontaan erityisesti mahdollisuuteen palvelujen tuotannon tehostamiseen.

Suomessa on vaalikauden 2011–2014 ohella kahdella edellisellä vaalikaudella pyritty kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseen. Vuonna 2005 kunta- ja palvelurakennemuutoksen (PARAS – hanke) alkaessa Suomessa oli 432 kuntaa. Liitosten myötä kuntien määrä oli vuoteen 2014 mennessä vähentynyt 320:een. Kunnista 16 sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa.

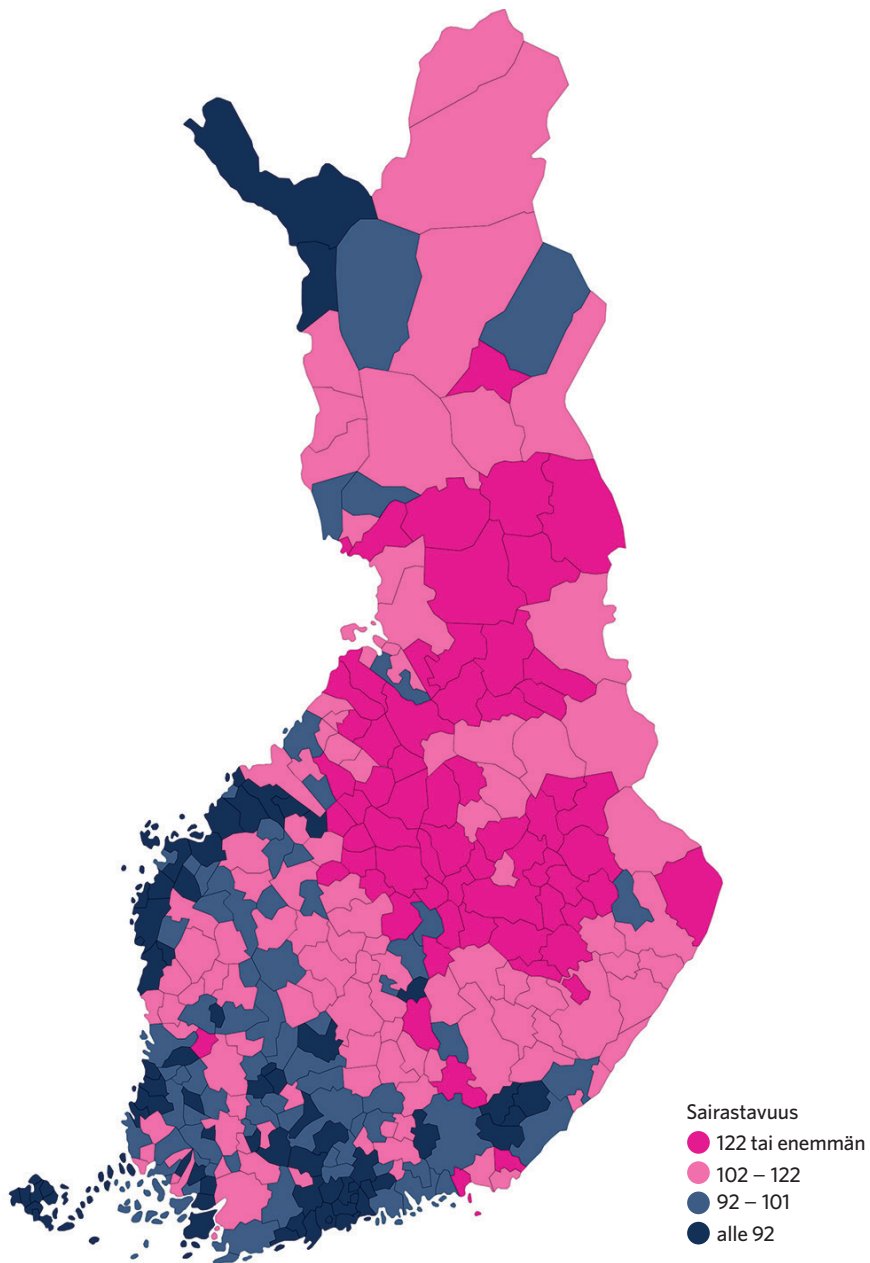
Kuntakoon kasvattaminen ja kuntien määrän vähentäminen ei tutkimustiedon valossa sellaisenaan ratkaise kuntatalouden ongelmia. Kuntakoon kasvattamisella on kuitenkin ollut varsin merkittävä asema valtion kuntapolitiikassa.

Kuntatalouden pitkän aikavälin kestävyys on väestörakenteen muutoksen myötä koetuksella. Yli 65-vuotiaiden väestöosuuden ennakoitaan nousevan nykyisestä 20 %:sta keskimäärin 26 %:iin vuonna 2030. Ennusteen mukaan kuntien välillä tulee olemaan suuret erot ikääntyvien osuuksissa. Yli 65-vuotiaiden osuus väestöstä on matalin kasvukeskuksissa ja suurimmissa kaupungeissa. Työpaikkojen keskittymisen myötä työ- ja synnytysikäinen väestö keskittyy suuriin kaupunkiin sekä niiden ympäryskuntiin, jolloin ero kasvukeskusten ja taantuvien alueiden välillä korostuu (kuvio 6a). Siksi erityisesti pienet, syrjäiset kunnat tulevat kärsimään voimakkaasti väestön vanhenemisesta, vaikka väestön ikääntyminen vaikuttaa koko kansantalouteen. Harvaanasutuilla alueilla hoivapalvelujen tuottaminen hajallaan asuville vanhuksille tulee olemaan kallista.



Kuvio 6: Kuntien pitkän aikavälin menopaineet

Kuvio 6a. 65 -vuotta täyttäneiden osuus väestöstä vuonna 2030<sup>18</sup>



Kuvio 6b. Sairastavuus vuonna 2010, ikävakioitu<sup>19</sup>

Myös alueiden väliset terveyserot ovat suuret. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) sairastavuusindikaattori kuvaa alueiden väestön sairastavuutta suhteessa koko maan tasoon (arvo 100)<sup>20</sup> Sairastaminen näyttää keskittyvän taantuville alueille (Kuvio 6b). Muuttoliike vahvistaa polarisoitumista entisestään, sillä terve ja työkykyinen väestö muuttaa helpommin kasvaville kaupunkiseuduille. Sairastavuuserojen vuoksi hoito- ja hoivapalvelujen tarpeessa on eroja alueiden välillä. Myös tähän tulee kiinnittää huomiota

Julkisen talouden kestävyttä arvioidaan erilaisin painelaskelmin. Laskelmien vertailu osoittaa, että yleisimmin käytetty kestävyysindikaattori on erityisen herkkä hoito- ja hoivamenojen kehityksestä tehtäville oletuksille (Klavus ja Pääkkönen, 2014).

Hoito- ja hoivamenojen kasvun kontrolloimisessa keskeisessä asemassa ovat terveydenhuoltosektorin tuottavuuden parantaminen sekä terveystalouden ja vanhusten pitkäaikaishoidon tarpeen siirtyminen myöhäisempään ikään. Terveystalouteen kohdistettavilla toimenpiteillä on mahdollista saavuttaa merkittävä julkisen sektorin, erityisesti kuntasektorin, kestävyttä parantava vaikutus. Toisaalta Pääkkönen ja Seppälä (2014) osoittavat, että kun huomioidaan terveystalouden alueelliset tarve-erot, kuntien väliset tehokkuuserot terveydenhoidossa ovat oletettua pienemmät. Toisin sanoen kuntatasolla tehostamispotentiaalia voi olla ennakoitua vähemmän.

Keskipitkällä aikavälillä kestävyttä voidaan arvioida esimerkiksi velan ja alijäämän avulla. Paikallishallinnon velan määrä on kasvanut nopeasti 2000-luvulla. Vuoden 2013 lopussa kunnilla oli velkaa yhteensä 13,8 miljardia euroa, eli keskimäärin 2 540 euroa asukasta kohden.

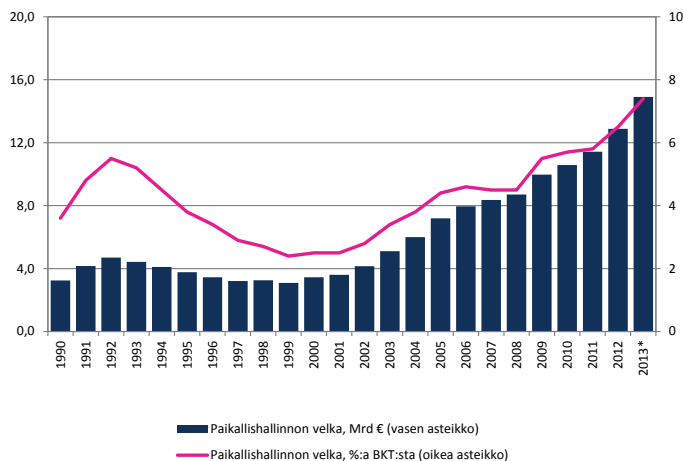
Kuviosta 7 nähdään, että paikallishallinnon velka on kasvanut nopeasti vuodesta 2011 lähtien. Kuntien hallitsemattomalla velkaantumisella voi olla seurauksia koko kansantaloudelle.

Kuntien taloudellinen tilanne vaihtelee huomattavasti. Suomessa on suuri joukko kuntia, jotka näyttävät kärsivän kroonisesta alijäämäisyydestä (kuvio 8). Vuonna 2013 76 kunnan taseeseen oli kertynyt alijäämää. Näistä 25 kunnan taseeseen oli kertynyt alijäämää enemmän kuin 500 euroa asukasta kohden (kartassa tummanpunaisella). Ilman merkittäviä toimenpiteitä taseeseen kertyneen alijäämän sulaminen tulee viemään useita vuosia.

Sairastaminen keskittyy taantuville alueille

Tuottavuuden parantaminen olennaista ikäsidonnaisten hoiva- ja hoitomenojen hallinnassa

Kuntatalous ei ole tasapainossa



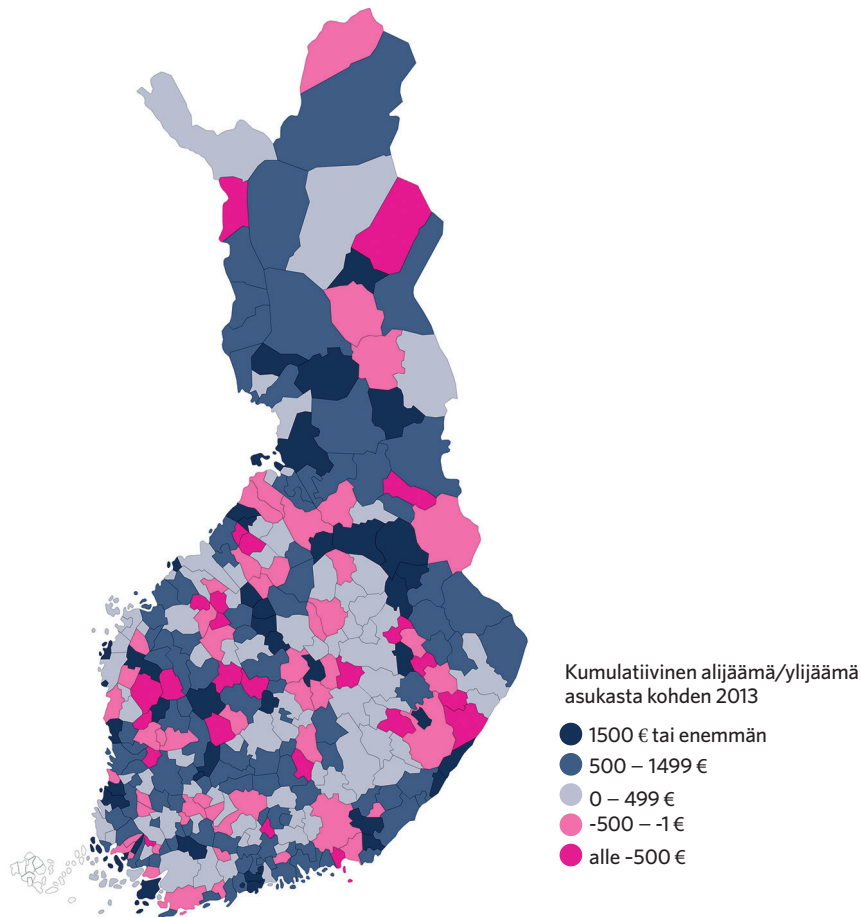
Kuvio 7: Paikallishallinnon velka<sup>21</sup>

Kuntatalouden tasapainoa voidaan tarkastella toisinkin: vuonna 2013 kuntien omavaraisuusasteiden keskiarvo oli 52,9 prosenttia (väkiluvulla painottaen 60,4 prosenttia), mikä jää merkittävästi alle tavoitetasona pidetyn 70 prosentin. Vain 41 kuntaa manner-Suomen 304:stä ylitti 70 prosentin tavoitetason. Kuntien rahoitusasemaa ei voida pitää hyvänä.

Myös kunnallisen kirjanpidon perusteella tehdyssä tarkastelussa kuntatalouden suunta on heikkenevä. Kunnan talous on kuntien liikekirjanpidon perusteella tasapainossa, jos kunnan vuosikatte kattaa poistot. Useissa kunnissa poistot eivät kuitenkaan vastaa keskimääräisiä vuotuisia investointeja.

Keskimääräisten vuotuisten investointien tarvetta voidaan keskipitkällä aikavälillä arvioida omahankintamenojen määrällä. Suuntaantava arvio saadaan, kun lasketaan vuosikatteen ja omahankintamenon kolmen vuoden keskiarvot. Näin arvioiden, vain 16 kunnalla vuosikatte riittäisi kattamaan omahankintamenot. Muilla kunnilla tulorahoitus ei riittänyt kattamaan keskimääräistä korvausinvestointien tarvetta. Näyttää siltä, että korvausinvestointeja on tehty esimerkiksi velaksi tai toimintapääomaa vähentämällä.

Vuosikatteen ei riitä poistoihin



Kuvio 8: Kertynyt yli-/alijäämä vuonna 2013 <sup>22</sup>

Lisäksi vuoden 2013 lopussa 28 kunnan vuosikate oli negatiivinen, eli kunnan talouden tila oli heikko. Nämä kunnat ovat joutuneet siis ottamaan velkaa, realisoimaan omaisuuttaan tai vähentämään toimintapääomaansa juoksevien menojen kattamiseksi. Voidaan todeta, että kuntatalous ei näytä kunnallisen kirjanpidon perusteellakaan olevan tasapainossa.

Valtiosektorin toimet vaikuttavat kuntien talouden rahoitusasemaan monia eri reittejä. Valtio voi määrätä kunnille tehtäviä, joiden hoitamisesta koituu kunnille menoja. Toisaalta valtio tukee kuntia ja tasaa kuntien välisiä eroja tehtävien rahoituksessa jakamalla valtionosuuksia. Viime vuosina myös valtionosuuksien määrää on leikattu.

Tulonsiirroista riippuvaliset kunnat kärsivät erityisesti kunnallisverotuksessa tehtävien vähennysten lisäämisestä.



Valtio on toimillaan pilkkonut kunnallisveron pohjaa. Vaikka kunnat ovat kiristäneet kunnallisveroa koko 2000-luvun ajan, ovat kunnallisverotuksesta tehtävät vähennykset kasvaneet niin, että keskimääräinen efektiivinen veroaste ei juuri ole noussut. Koko maan tasolla keskimääräinen efektiivinen veroaste oli vuonna 2001 14,4 prosenttia, kun se oli vuonna 2013 14,6 prosenttia. Koska ansiotuloverotuksesta tehtävien vähennysten korotukset ovat kohdistuneet voimakkaimmin pienituloisiin, kärsivät tuloveron pohjan pilkkomisesta kunnat, joissa työllisten osuus työikäisestä väestöstä on pieni – eli kunnat, joissa merkittävä osa väestöstä saa toimeentulonsa erilaisista tulonsiirroista, joita ovat kartoissa 6a ja 6b punaisina esitetyt kunnat.

Joidenkin kuntien taloudellinen tilanne on jo nyt heikko. On kuntia, joissa tehtävien mitoitus ja niiden rahoitus eivät ole, syys-tä tai toisesta, tasapainossa.

### 3.4 Keskeiset kuntien talouteen vaikuttavat ohjelmat

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitus käynnisti useita, toisiinsa liittyviä hankkeita kuntasektorin ongelmien ratkaisemiseksi. Uudistusten toimeenpano on kuitenkin ollut hidasta ja osa toimeenpanosta jää seuraavalle hallitukselle.

Hallitus päätti uudistaa kuntarakenteet sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotantorakenteet. Kuntien rahoitusta uudistettiin valtionosuusuudistuksella. Tavoitteena on myös kuntien tehävien karsiminen. Kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen on niin ikään välttämätöntä.

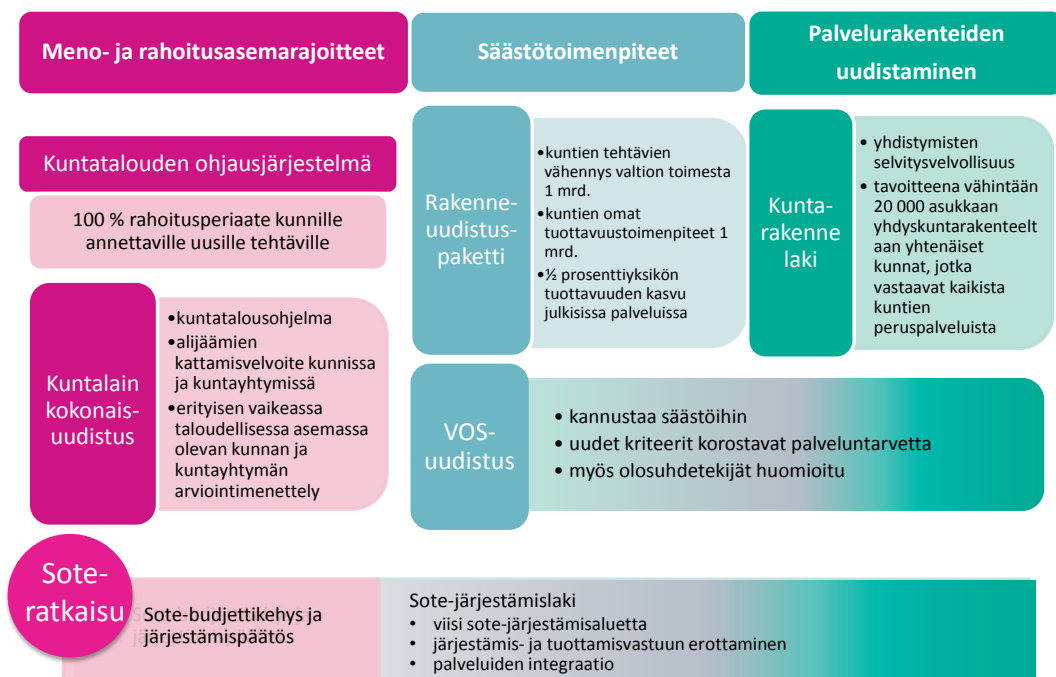


Kuvio 9: Kuntatalouden kehittämisen lähtökohdat ja toimenpiteet

Uudistusten tarve on seurausta kahdesta taloudellisesta tosiasiasta: väestön ikääntyminen, josta seuraa pitkän aikavälin rahoitusasemaan kohdistuva riski eli kestävyysvaje, kohdistuu voimakkaasti kuntiin. Pitkittyneen talouden laskusuhdanteen seurauksena kuntien tulopohja on heikentynyt. Näistä aiheutuu tarve uudistaa kuntatalouden ja palvelujen rakenteita.

Kataisen hallituksen ohjelmassa kunta politiikan tavoitteeksi on asetettu laadukkaiden ja yhdenvertaisten kunnallisten palveluiden turvaaminen asiakaslähtöisesti koko maassa, edellytysten

luominen kuntien taloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle ja yhdyskuntarakenteen eheyttämiseksi sekä kunnallisen itsehallinnon ja paikallisen demokratian vahvistaminen. Lisäksi hallitusohjelman tavoitteena on julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kurominen sekä varautuminen ikääntymisestä seuraavaan palvelujen kasvavaan kysyntään.



Kuvio 10: Pääministeri Kataisen hallituksen keskeiset uudistushankkeet

Hallituskaudella keskeisimmät kuntien talouteen vaikuttavat toimet päätettiin hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa 29.8.2013. Kuntiin kohdistuvia suoria toimia olivat 2 mrd. euron säästöt, joista miljardi katetaan kuntien omilla tuottavuutta ja kuntien tuloja parantavilla toimilla ja miljardi valtion toimesta kuntien tehtäviin kohdistuvilla vähennyksillä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut (sote-palvelut) muodostavat kuntien menoista keskimäärin noin 60 prosenttia ja suurimmat julkisten menojen kasvupaineet kohdistuvat ikääntymisen myötä sote-sektorille. Julkisiin palveluihin, erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluihin, tavoitellaan vuotuista puolen prosenttiyksikön tuottavuuden kasvua.

Syksyllä 2013, kun rakennepoliittisesta ohjelmasta päätettiin, kestävyysvajeeksi arvioitiin 4,8 prosenttia BKT:sta. Kuntatalouden tasapainottamisen ja julkisten palvelujen tuottavuuden nopeamman kasvun arvioitiin valtiovarainministeriön mukaan supistavan kestävyysvajetta yhteensä 2,4 prosenttiyksikköä eli noin puolet arvioidusta vajeesta. Kestävyysvajeen purkamisessa on näin ollen asetettu paljon painoa kuntatalouden tasapainottamiselle sekä julkisen sektorin tuottavuuden parantamiselle.

Hallituksen rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoitellaan merkittävää vaikutusta kestävyysvajeeseen parantamalla kuntien vastuulla olevan toiminnan tuottavuutta. Tuottavuustoimien ajatellaan rakennepoliittisen ohjelman tavoitteenasettelussa parantavan kuntatalouden rahoitusasemaa sekä vähentävän menojen ja henkilöstön kasvupaineita.

Kuntien ja niiden vastuulla olevien hyvinvointipalveluiden tuottavuuden kehittäminen on ollut tavoitteenasettelun kohteena jo aikaisemmin. Vuonna 2011 peruspalveluohjelmassa vuosille 2013–2015 asetettiin tuottavuustavoitteeksi nimetyssä tavoitteessa, että kuntien toimintamenojen reaalin kasvu saa olla aina vuoteen 2020 saakka keskimäärin enintään 0,4 % vuodessa. (VM 37a/2011). On huomattava, että kyse ei ole tuottavuustavoitteesta, jossa asetettaisiin tavoitteet tuotosten ja tuotantopanosten määrän suhteelle vaan menojen kehitystä koskeva tavoite (Pursiainen–Pääkkönen–Seppälä 2011).

Vuonna 2011 peruspalveluohjelmassa asetetun tavoitteen saavuttamista on seurattu peruspalveluohjelmissa ja peruspalveluiden tilaa koskeissa valtiovarainministeriön arviointiraporteissa (ks. kokoava arviointi Peruspalveluohjelma vuosille 2015–2018, VM 14a/2014). Peruspalveluohjelmien kautta asetettu tuottavuustavoite on käytännössä jäänyt varsin heikoksi.

Vaalikaudella 2011–2014 toimintamenojen reaalin kasvu on tarkastusviraston laskelmien mukaan ylittänyt asetetun tavoitteen kumulatiivisesti 2,5 prosenttiyksikköä.

Rakennepoliittisessa ohjelmassa asetettu tavoite julkisten palveluiden tuottavuuden kasvattamisesta on kuntien omien toimenpiteiden varassa. Koska konkreettista keinoa tavoitteeseen pääsemiseksi ei ole, voi tavoite palveluiden tuottavuuden lisäämisestä aikaisemman kokemuksen perusteella siten helposti jäädä toteutumatta.

Kuntatalouden  
vakauttaminen keskiöön  
vasta rakennepoliittisella  
ohjelmalla vuonna 2013

Asetetut tuottavuustavoitteet  
ovat olleet käytännössä  
heikkoja

## Kuntien tehtävät ja velvoitteet

Kuntien itsehallinto edellyttää, että kunnille asetettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla arvioitiin olevan 535 eri tehtävää vuonna 2012 (VM, 2013).<sup>23</sup> Kunnilla on tehtäviä 10 ministeriön toimialalla ja yhteensä 138 laissa ja asetuksessa. Hieman yli kolmasosa tehtävistä on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla, jonka jälkeen melko yhtenäisenä joukkona tulevat opetus- ja kulttuuriministeriö, ympäristöministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö.

Kuntien lakisääteisten tehtävien määrä on vuosi vuodelta lisääntynyt. Kunnille määrättyjen tehtävien ja erityisesti uusien tehtävien kustannusvaikutusten arviointia on kritisoitu laajasti (Moisio, 2011; VM, 2011; VM, 2014b; VTV, K 21/2010 vp.; VTV, K 2/2013 vp.).

Valtiovarainministeriön asettama työryhmä kartoitti keinoja kuntien tehtävien ja velvoitteiden vähentämiseksi. Tehtävien vähentämiseksi tarvitaan työryhmän mukaan vahva poliittinen ohjaus. Lisäksi työryhmä ehdotti, että tietoja lakisääteisten tehtävien määrästä tulisi ylläpitää ja lisäksi myös kuntien itsehallinnolliset tehtävät tulisi kartoittaa. Kartoitus palvelisi muun muassa julkisen talouden suunnitelmaa ja uutta kuntatalousohjelmaa. (VM, 2014b).

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2015–2018 linjataan, että hallitus pidättäytyy uusien, kuntien menoja lisäävien tehtävien ja velvoitteiden antamisesta ilman, että se päättää samalla vastaavansuuruisista tehtävien ja velvoitteiden karsimisesta tai uusien annettavien tehtävien ja velvoitteiden täysimääräisestä rahoittamisesta. Tätä periaatetta sovelletaan kehyspäättökseen 2014–2017 nähdessä uusiin hankkeisiin. Linjaus on yhteneväinen niin kutsutun 100 prosentin rahoitusperiaatteen kanssa.

Päätös kuntien uusien ja laajenevien tehtävien rahoittamisesta täysimääräisesti valtionosuuksilla on askel oikeaan suuntaan, koska se korjaa aikaisempaan järjestelmään sisältyneen kannustimen säätää kunnille tehtäviä ilman, että niille tarvitsee heti löytää rahoitus kehysjärjestelmässä. Uudistumisen onnistumisen kannalta oleellista on kehittää uusien tehtävien kustannusvaikutusten arviointia. Kuitenkaan se, että valtion toimesta annettaville uusille tehtäville asetetaan rajoite ja valtion mahdollisesti 100 prosentin rahoitusvelvoite, ei korjaa sitä ongelmaa, että kunnat ovat joutuneet taloudellisiin vaikeuksiin niille aiemmin säädettyjen tehtävien vuoksi.

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanossa merkittävän osan velvoitteiden purkamisen tuottamista säästöistä on ajateltu toteutuvan uuden sosiaali- ja terveydenhuollon rahoituskehysjärjestelmän tuoman ohjauksen kautta.

Kunnilla yli 500 lakiin perustuvaa tehtävää

Kuntien velvoitteiden karsinta edellyttää arvovalintoja ja poliittista johtajuutta

Kuntien tehtävien vähentäminen on kuntatalouden vakauttamisen näkökulmasta tarpeellista. Ilman kuntien tehtävien karsimista tai subjektiivisten oikeuksien rajoittamista, on vaikea nähdä, mistä kunnat voisivat saada merkittäviä säästöjä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää lainsäädännön tavoitteiden kirkastamista ja priorisointia.

On keskusteltava siitä, voidaanko joistakin tehtävistä kokonaan luopua. Kunnille tulee tarjota mahdollisuus järjestää toimintojaan joustavasti. Esimerkiksi kuntaliitostilanteissa henkilöstön viiden vuoden irtisanomissuoja heikentää mahdollisuutta saada säästöjä kuntien tehtävien vähentämisestä.

### Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden uudistus sekä kuntauudistus

Kunta- ja palvelurakenteiden uudistamiseksi käynnistettiin pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman perusteella kuntauudistus, jonka tavoitteeksi asetettiin vahvojen peruskuntien muodostaminen Suomeen. Hallitusohjelmassa vahva peruskunta määriteltiin luonnolliseksi työssäkäyntialueeksi, joka pystyy vastaamaan itsenäisesti peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidtoa ja vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Kunta-uudistusta perusteltiin sillä, että yksittäisten kuntien suuremmat väestö- ja osaamispohjat vähentäisivät tarvetta kuntien yhteistominnalle, mikä yksinkertaistaisi hallintoa ja vahvistaisi paikallista demokratiaa. Tavoitteena oli luoda palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta ovat yhdellä, riittävän laajaan asukas- ja osaamispohjaan perustuvalla taholla.

Kuntarakenteen uudistus näyttäytyi myös keinona vakauttaa pitkällä tähtäimellä kuntataloutta. Tältä osin kuntauudistus saattoi saada liiankin keskeisen aseman myös kestävyysvajeeseen vaikuttamisen välineenä. Tutkimuksen antamaa näyttöä kuntaliitosten hyödyistä on vähän jos lainkaan.

Vahvatkaan peruskunnat eivät kykene suoriutumaan sote-palveluiden järjestämisestä itsenäisesti. Tämän vuoksi hallitus käynnisti erillisenä hankkeena sote-uudistuksen. Hyvinvointimallia voidaan uudistaa joko luomalla vahva paikallistaso, joka laajasti vastaa hyvinvointivaltion tehtävistä tai hyvinvointipalveluja keskittämällä. Merkittävyystään ja keskinäisestä riippuvuudestaan huolimatta sote- ja kuntauudistus ovat edenneet hallituskauden aikana eri tahdissa. Näkemys kuntien tulevasta roolista sote-palvelujen järjestäjinä on puuttunut.

Kuntarakennemuudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteita koskevan uudistuksen valmistelussa vaikutusarviointa on tuotettu niukasti. Arvioinnit ovat lisäksi perustuneet

On keskusteltava voidaanko joistakin tehtävistä luopua

Vaikutusarviointeja on tuotettu niukasti

enemmän kulloinkin esitettävän mallin perusteluihin kuin laajaan eri vaihtoehtojen sekä niiden vaikutusmekanismien analysointiin. Suuruudeltaan tämän mittaluokan muutoksissa täytyy hyvässä ajoin esittää huolellisesti laaditut arviot esitysten vaikutuksista kuntiin, valtioon ja palvelujen käyttäjiin. Erityisesti se, mistä ja miten toivotut säästöt syntyvät tulisi esittää ja perustella avoimesti. Uudistusten valmistelun pirstaleisuus ja eteneminen eri tahtiin ovat johtaneet siihen, ettei kokonaiskuvaa uudistuksen vaikutuksista ole syntynyt. Keskeneräisistä uudistuksista johtuva epävarmuus voi myöhentää myös kuntatason päätöksentekoa ja kehitystyötä (VTV, 2013b).

### Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden uudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteiden uudistus on edennyt takkuillen. Esimerkiksi Loikkanen (2014) kritisoi uudistustyötä siitä, että tutkimuksen rooli uudistuksen taustalla on vähäinen. Muiden maiden toteuttamista uudistuksista ja sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistavasta ei ole juuri haettu vertailevia tietoja.

Hallituksen ja tärkeimpien oppositiopuolueiden yhteiseen sopimukseen pohjautuvassa mallissa palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuu on erotettu. Vastuu palvelujen järjestämisestä tulee olemaan viidellä alueellisella sosiaali- ja terveysalueella, kuntayhtymillä, jotka tulevat vastamaan kutakuinkin nykyisiä erityisvastuualueita. Jokainen kunta tulee kuulumaan yhteen viidestä sote-alueesta. Kunnilla tulee olemaan edustus sote-alueen ylimmässä päättävässä toimielimessä. Palvelujen tuottamisvastuu olisi kuntayhtymällä tai tuottamisvastuualueen vastuukunnalla.

Uudistuksen tavoitteena on mahdollistaa palveluiden integraatio ja sitä kautta asiakaslähtöinen palvelutuotanto sekä suuruuden ekonomiaa saatavat hyödyt. Tavoitteena järjestämisvastuun keräämisessä sote-alueille on mahdollistaa aiempaa tehokkaampi ja laadukkaampi palvelutuotanto. Vahvalla valtion ohjauksella tavoitellaan palveluiden yhdenvertaisuuden paranemista ja tietojärjestelmien yhtenäistämistä.

Sote-uudistuksessa ollaan luomassa uusi hallinnon taso, jonka alla kaikki aiemmat organisaatiot säilyvät ennallaan. Palveluiden tuottajien riittävän suuren koon takaamiseksi jo olemassa olevat kuntien yhteistoimintarakenteet säilyisivät ja niiden lisäksi voidaan luoda uusia yhteistoimintarakenteita. Tällainen ratkaisu olisi vastoin hallitusohjelman tavoitetta vähentää yhteistoiminta-alueita ja vastoin perustuslaillista kuntien itsehallintoon sisältyvää kansanvaltaisuusperiaatetta (OM, 2014).

Tuotantoalueet voisivat edelleen päättää käyttää ostopalveluita, mutta palveluntuottajina yksityinen ja kolmas sektori voivat jäädä paitsioon (Ekström ym., 2014). Seikalla on merkitystä tuotavuustavoitteiden saavuttamisen osalta, koska monituottajamalli voi parantaa palveluiden laatua ja edistää innovatiivisten toimintatapojen kehittämistä.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan uudistus voi parhaimmassa tapauksessa tuottaa säästöjä muun muassa siksi, että palveluverkkoa järjestellään uudelleen ja palvelujen tuotannossa otetaan käyttöön uusia, kustannustehokkaita toimintatapoja. Tarkastusvirasto pitää kuitenkin merkittävänä riskinä sitä, että paikallistason päättäjien on poliittisista syistä vaikea tinkiä tai luopua oman kuntansa palveluista. Varmistaakseen palvelujen säilymisen oman kuntansa alueella, kunnilla on kannuste investoida alueensa palveluihin tai tehdä pitkiä sitovia sopimuksia palvelujen tuotannosta ennen sote-alueiden toiminnan aloitusta.<sup>24</sup>

Sote-uudistuksen yhteydessä on perusteltua karsia yksityiskohtaista normiohjausta. Normiohjauksen karsiminen on edellytys sille, että uusia innovatiivisia tuotantotapoja ja yhteistyön muotoja voidaan ottaa käyttöön.

Nyt esitetty uudistus pyrkii integroimaan sosiaali- ja terveyspalveluja sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Silti palveluihin jää epäjatkuvuuskohtia, joissa asiakkaan status (työllinen, työtön opiskelija, eläkeläinen) vaikuttaa palvelujen saatavuuteen ja hoidon rahoitukseen. Tähän ongelmaan saataneen myöhemmin vastaus, kun valmisteilla oleva monikanavaisen rahoitusjärjestelmän purkaminen etenee.

Palveluiden onnistunut integrointi edellyttää rahoituskanavien yhdistämistä. On syytä huomata, että tietojärjestelmien yhtenäistäminen on edellytys palvelujen integroinnin onnistumiselle.

Sote-uudistusta voidaan arvioida Le Grandin esittämien (2007) hyvinvointipalvelujen tavoitteiden perusteella. Tavoitteet ovat: korkea laatu, tehokkuus, vastuullisuus veronmaksajien rahojen käytöstä, käyttäjien tarpeisiin vastaaminen ja yhteiskunnallinen tasa-arvo. Le Grandin mukaan nämä tavoitteet ovat parhaiten saavutettavissa mallissa, jossa palvelun käyttäjillä on mahdollisimman suuri valinnanvapaus palveluiden tuottajien välillä riippumatta siitä ovatko tuottajat yksityisiä tai julkisia. Tarkastusviraston näkemys on, että valinnan tueksi tulee lisäksi tarjota riittävästi tietoa asiakkaille eri terveydenhuollon yksiköiden toiminnasta. Myös rahoituksen tulee seurata asiakasta.

Sote-uudistuksessa ei oteta käyttöön kaikkia tuottavuutta edistäviä tekijöitä

Palveluiden integrointi jäi puolitiehen



## Kuntarakennelaki

Kuntauudistuksen toteuttamiseksi astui kesäkuussa 2013 voimaan kuntarakennelaki. Kuntarakennelaki velvoittaa kunnat selvittämään yhdistymistä, mikäli kunta täyttää yhdenkin laissa säädetystä selvitysperusteista. Selvitysperusteita ovat palveluiden edellyttämä väestöpohja (alle 20 000 asukasta), kunnan taloudellinen tilanne sekä työpaikkaomavaraisuus, työssäkäynti- ja yhdyskuntarakennepuusteet. Kaikki manner-Suomen kunnat ilmoittivat näkemyksensä selvitysvuollisuudesta marraskuun 2013 loppuun mennessä. Määräaikaan mennessä noin 250 kuntaa ilmoitti selvittävänsä lain mukaisesti kuntien yhdistymistä kun taas 41 kuntaa ilmoitti, etteivät ne tässä vaiheessa aikoneet osallistua kuntarakennelain edellyttämiin yhdistymisselvityksiin. Kuntarakenneluudistuksen merkittävimmiksi tuloksiksi vaalikaudella 2011–2014 näyttää muodostuvan uusi kuntarakennelaki ja kuntalain kokonaisuudistus.

### Kuntalain kokonaisuudistus

Kuntalain uudistus on vastaus kuntien muuttuvasta toimintaympäristöstä ja uusista kuntahallinnon rakenteista aiheutuviin uudistustarpeisiin. Lain keskeisenä tavoitteena on kunnan toiminnan kestävyuden turvaaminen ja pitkän aikavälin vastuunkannon korostaminen päätöksenteossa.

Yleisesti voidaan todeta, että kuntalain kokonaisuudistus on tarpeellinen muuttuvan taloudellisen toimintaympäristön johdosta. Lain tavoitteet ovat oikeansuuntaisia.

Suhteessa voimassa olevaan lakiin lakiehdotus tiukentaa kuntien talouden sääntelyä. Lakiehdotuksessa kunnalle ja kuntayhtymälle on säädetty molemmille omat kertyneen alijäämän kattamisvelvoitteet. Lisäksi arviointimenettelyssä siirrytään käyttämään kuntakonsernin tunnuslukuja. Siirtyminen konsernitaseeseen tarkasteluun on perusteltua, koska kunnat ovat järjestäneet toimintonsa monin eri tavoin. Näin saadaan aiempaa parempi käsitys kuntatalouden tilasta.

Alijäämien kattamisvelvollisuus tullaan kuntalain uudistuksessa ulottamaan myös kuntayhtymiin. Uuden sote-lain mukaan sosiaali- ja terveysalueet muodostavat kuntayhtymän, joista yhteen jokaisen kunnan tulee kuulua. Näiden kahden lain yhteensovittaminen on olennaista, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskehitys ja tuottavuus saataisiin nykyistä tehokkaamman budjettirajoitteen piiriin. Alijäämien kattamisvelvoite on olennainen keino toteuttaa kuntataloutta kokonaisuutena koskevia tasapainotavoitteita ja julkisen talouden vakauttamisen tavoitteita, jotka perustuvat myös uudistuneen Euroopan unionin talouspolitiikan

Kuntarakennelaki ja uusi kuntalaki ovat kuntarakenne-uudistuksen keskeisimmät välineet

Suomalaiset kunnat ovat väestön ja taloudellisen aseman suhteen keskenään hyvin erilaisia

ohjausjärjestelmään, erityisesti Euroopan unionin budjettikehysdirektiiviin 2011/85/EU.

Valtioneuvosto käytti 12.6.2014 ensimmäistä kertaa oikeuttaan yhdistää kriisikunta toiseen kuntaan vastoin vähintään toisen osapuolen tahtoa. Pakkoliitokset eivät lähtökohtaisesti edistä liitoksen osapuolten sitoutumista uuden kunnan toimintojen yhdistämiseen. Tästä huolimatta valtioneuvoston oikeus toteuttaa kuntajaon muutoksia kriisikunnissa antaa uskottavuutta valtion asettamille kuntien taloutta koskeville vaatimuksille. Tarkastusvirasto toteaa, että erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien tunnistamiseksi käytetyt kriteerit antavat riittävän monipuolisen kuvan kunnan taloudellisesta tilanteesta.

Sitovan budjettirajoitteen käytännön toteuttaminen kuntayhtymissä, jotka muodostavat sote-alueet, on yksittäistä kuntaa vaikeampaa. Riskinä voi olla nykyistä sitovampien budjettirajoitteiden sekä hoivaa ja hoitoa koskevien subjektiivisten oikeuksien ajautuminen ristiriitaan keskenään. Näiden ristiriitojen välttämiseksi selkeät, lainsäädännössä tehdyt arvovalinnat ja priorisoinnit ovat välttämättömiä.

Samalla olisi luotava vahvat kannustimet sote-alueiden johdolle tuottavuuden parantamiseen sekä poistaa lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia esteitä tuottavuuden parantamiseen. Taloudellisuus- ja tuottavuustavoitteiden saavuttaminen edellyttää infrastruktuurin ja palveluverkon sekä myös toimintatapojen uudelleenjärjestämistä. Tämä käytännön kehittämistyö vie useita vuosia mutta sen erilaisia esteitä olisi julkisen talouden vakauttamistavoitteiden saavuttamiseksi pyrittävä purkamaan.

## Kuntatalouden ohjausjärjestelmä

Suomen nykyinen järjestelmä antaa kunnille kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen laajat vapaudet alijäämän ja velkaantumisen osalta. Budjetin tasapainottamista koskevan säännön mukaan kuntien on pitänyt tasapainottaa budjettinsa neljän vuoden suunnittelujakson aikana. Neljän vuoden aikajänne on pitkä eikä säännön rikkomisesta ole seurannut sanktioita. Velkaantumista ei ole rajoitettu. Näin ollen paikallishallinnon eli kuntatalouden budjettirajoite on käytännössä ollut pehmeä. Pehmeä budjettirajoite antaa yksittäisille kunnille kannusteen siirtää kustannuksia muiden kuntien, valtion tai tulevien sukupolvien kannettavaksi (Moisio, 2011). Jos kunnat ajautuvat vaikeuksiin taloudenhoidon kanssa, keskuhallinto (valtio) lopulta pelastaa ne. Tämä johtuu siitä, että pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa kunnat toteuttavat valtion lailla sääätymiä palvelutehtäviä, joissa merkittävässä asemassa ovat

Alijäämien kattamisvelvoite  
kiristyy

myös perustuslaissa säädetyt taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Makro-ohjauksen tavoitteena on tehostaa kuntien talouden seurantaa, jotta ongelmilta vältyttäisiin.

Hallitus on esittänyt linjauksensa kuntatalouden ohjausjärjestelmäksi (VNT 2/2013 vp). Valtiovarainministeriön asettama työryhmä puolestaan perusteli makro-ohjauksen tarvetta sekä täsmensi valtioneuvoston tiedonannossa kuvailtua ohjausta (VM, 2014a).

Vuodesta 2015 alkaen kuntatalousohjelma korvaa aiemmin käytössä olleen peruspalveluohjelmamenettelyn, koska ohjelman toteutuksessa on ollut joitakin huomattavia puutteita. Esimerkiksi sektoriministeriöiden arviot uusien tehtävien vaikutuksista kuntien menoihin näyttävät olleen alimitoitettuja (VTV, 2013b). Valtionosuusjärjestelmään kuuluneen kustannustenjaon myötä valtionosuudet ovat tulleet sidotuiksi kustannuksiin, mikä ei tarjoa kunnille kannustimia tuottavuuden parantamiseen (Moisio, 2011).

Kuntatalouden ohjausta toteutetaan osana budjettikehysdirektiivin ja kansallisen finanssipoliittisen lain (869/2012) mukaisista julkisen talouden suunnitelmaa ja sen vuosittaista tarkistusta. Kuntatalouden ohjaus vastaa moniin peruspalveluohjelman toteutuksessa havaittuihin puutteisiin. Velkaantumisen ei kuitenkaan aseteta jarrua eikä kunnille tuoda eksplisiittistä rahastointivelvoitetta talouden hyvinä aikoina.

Vuodesta 2015 alkaen julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevassa osassa tullaan asettamaan tavoite kuntatalouden rahoitusasemalle. Rahoitusasematavoitteen lisäksi tullaan asettamaan euromääräinen rajoite valtion toimenpiteistä kuntataloudelle aiheutuvalle menojen muutokselle (menorajoite). Tarkastusviraston näkemyksen mukaan tämä tuleva rajoite ei yksistään riitä kuntatalouden vakauttamiseen, sillä kunnat ovat joutuneet taloudellisiin vaikeuksiin niille aiemmin määrättyjen tehtävien johdosta. Tämänkin vuoksi rakennepoliittisessa ohjelmassa tavoitteeksi asetettu kuntien velvoitteiden vähentämisen saattaminen loppuun on perusteltua.

Politiikan tueksi tarvitaan realistiset vaikutusarviot suunniteltujen toimenpiteiden vaikutuksista. Tämän vuoksi valtiontalouden tarkastusviraston vuosikertomuksessa vuoden 2014 valtiopäiville hahmoteltu säädösehdotusten vaikutusarviontien riippumaton ohjaus- ja valvontayksikkö on hyvin tarpeellinen toimija kuntatalouden vakauttamista koskevien talouspoliittisten tavoitteiden saavuttamisen varmistamisessa.

Kuntatalouden makro-ohjausjärjestelmä tarpeen mutta ei riitä välttämättä velkaantumisen pysäyttämiseen

Säädösten vaikutusarvioinnin vahvistaminen tarpeen

## Valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus

Valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistuksen tavoitteena on yksinkertaistaa valtionosuusjärjestelmää sekä lisätä sen kannustavuutta. Valtionosuusjärjestelmän yksinkertaistaminen on tarpeen. Uudessa valtionosuusjärjestelmässä kriteerien määrää vähennettiin. Myös kuntien ja valtion kustannustenjaon tarkistuksissa siirrytään vuosittaiseen tarkistusajanjaksoon.

Yksinkertaistaminen lisää järjestelmän läpinäkyvyyttä ja ymmärrettävyyttä. Uudessa järjestelmässä kuntien on helpompi ennakoida valtionosuutensa määrää vähempien kriteerien sekä vuosittaisen kustannustenjaon tarkistuksen johdosta. Uusi valtionosuusjärjestelmä huomioi hoivapalvelujen tarpeen toistaiseksi vielä voimassa olevaa valtionosuus järjestelmää paremmin. Erityisesti sairastavuuden huomioiminen ja sen painon lisääminen valtionosuuksien määrittelyssä on huomattava parannus, sillä sairastaminen määrittää hoiva- ja terveyspalvelujen käytön ja vaikuttaa myös kunnan tulopohjaan. Rahoituksen kustannussidonnaisuutta on vähennetty.

Suhteessa nyt käytössä olevaan järjestelmään, ikärakenteen merkitystä on pienennetty uusien yksikköhintojen avulla. Uusi järjestelmä on linjassa sen tutkimuksen kanssa, jonka mukaan terveydenhuollon kustannukset eivät kasva iän myötä vaan pikemminkin iän myötä lisääntyvän sairastavuuden myötä. Edelleen uudessa järjestelmässä niin kutsutut ”vaikeat olosuhteet” tulevat huomioituksi muun muassa työttömyys- ja vieraskielisyyskertoimien avulla, joskin niiden painoarvoa on pienennetty.

Uudet valtionosuuskriteerit ottavat huomioon kuntien väliset erot muun muassa väestöpohjassa. Uuden valtionosuusjärjestelmän kriteerit on valittu siten, että kuntien on vaikea omilla toimillaan manipuloida niitä. Käytettävät indikaattorit ovat suhteellisen helposti mitattavissa, eikä laskennassa tarvita uutta tietotuotantoa. Uusi valtionosuusjärjestelmä ei anna kunnille kannusteita palvelujen sementtoimiseen vaan pikemminkin kannustaa kuntia arvioimaan kriittisesti palvelutuotantoa. Se ei myöskään toimi esteenä kuntien liitokselle, joskaan se ei ”pakota” kuntia liitoksiin.

Tarkastusvirasto jakaa hallintovaliokunnan mietinnössä esitetyn näkemyksen (HaVM 20/2014 vp), että ehdotettujen määräytymistekijöiden ja painotusten toimivuutta on tarpeen seurata ja tarvittaessa tarkistaa sekä arvioida muun muassa mahdollisuudet ottaa terveyden edistämiseen ja sairauksien ennaltaehkäisyyn liittyvät tekijät nykyistä paremmin huomioon. Lisäksi kuntien peruspalveluiden järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia tulee seurata myös jatkossa tehtäväkohtaisesti.

## Viitteet:

- 1 Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma.
- 2 Lähteet: Valtiovarainministeriö Taloudellinen katsaus syksy 2014, Suomen pankki Talouden näkymät 3/2014 ja European Commission European Economic Forecast Autumn 2014.
- 3 Lähteet: Valtiovarainministeriö Taloudellinen katsaus syksy 2014 ja Suomen Pankki Talouden näkymät 3/2014.
- 4 Lähteet: Valtiovarainministeriö Taloudellinen katsaus syksy 2014 ja Suomen Pankki Talouden näkymät 3/2014.
- 5 Lähde: Tarkastusviraston laskelmat.
- 6 Lähde: Valtiovarainministeriö Suomen vakausohjelma 2014 ja Vuoden 2015 alustava talousarviosuunnitelma. Osan kuvassa esitetystä rakenteellisen jäämän arvion muutoksesta selittää EKT-tilastouudistus, jonka myötä swap-korkomenojen aiheuttama ero EDP-jäämän ja kansantalouden tilinpidon mukaisen jäämän väliltä poistui. Uudistus selittää 0,3 prosenttiyksikköä rakenteellisen jäämän arvion heikkenemisestä.
- 7 VTV:n kommentti valtioneuvoston 2.10.2014 tekemästä periaatepäätöksestä ([http://www.vtv.fi/files/4247/VTVn\\_kommentti\\_valtioneuvoston\\_periaatepaatoksesta\\_02102014.pdf](http://www.vtv.fi/files/4247/VTVn_kommentti_valtioneuvoston_periaatepaatoksesta_02102014.pdf))
- 8 Lähde: European Commission European Economic Forecast Spring 2014 ja Autumn 2014.
- 9 IMF The Functions and Impacts of Fiscal Councils, July 16, 2013.
- 10 Lähde: Tilastokeskus kansantalouden tilinpito ja Valtiovarainministeriön taloudelliset katsaukset 2008-2013.
- 11 Lähde: Tilastokeskus kansantalouden tilinpito, valtiovarainministeriö Taloudelliset katsaukset 2011-2013 ja Suomen Pankki Talouden näkymät 2011-2013.
- 12 Lähde: Hallituksen esitykset.
- 13 Lähde: Pääministeri Kataisen hallitusohjelma, valtiontalouden kehyykset ja hallituksen esitykset. On huomattava, että korotettua poistoa ei saisi tehdä sellaisen käyttöomaisuuden hankintamenosta, josta on tehty korotettu poisto kehitysalueelle tehtävien investointien korotetusta poistosta annetun lain nojalla. Verovelvollinen voisi siten valita, kumman lain

nojalla se tekisi korotetun poiston tilanteessa, jossa molemmat lait soveltuisivat.

- 14 Lähde: Hallitusohjelma, valtiontalouden kehykset ja hallituksen esitykset.
- 15 Lähde: Verohallinto, Verotuksen taskutilastot 2014.
- 16 Tulonjakotehtävään sisältyy vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän tulonsiirtoja sekä esimerkiksi terveydenhuollon, koulutuksen ja päivähoidon kaltaisten hyödykkeiden tarjontaa, koska myös niillä on tulojen uudelleenjakovaikutuksia.
- 17 Positiiviset ulkoisvaikutukset tarkoittavat sitä, että palvelusta hyötyvät muutkin kuin tietyn alueen asukkaat. Jos muut eivät osallistu palvelun rahoittamiseen, pääsevät he vapaamatkustamaan – eli hyötymään toisten kustannuksella.
- 18 Lähde: Tilastokeskus, väestön ennakkotilasto 2012.
- 19 Lähde: THL, Sotkanet.
- 20 Indeksissä on otettu huomioon seitsemän eri sairausryhmää ja neljä eri painotusnäkökulmaa, joista sairauksien merkitystä arvioidaan. Indeksissä kunkin sairausryhmän yleisyyttä painotetaan sen perusteella, mikä on ko. sairausryhmän merkitys väestön kuolleisuuden, työkyvyttömyyden, elämänlaadun ja terveydenhuollon kustannusten kannalta.
- 21 Lähde: Tilastokeskus kansantalouden tilinpito.
- 22 Lähde: Valtiovarainministeriön kuntakorttiaineisto 2014.
- 23 Tehtävien lukumäärätiedot eivät sellaisenaan kerro tehtävien merkityksestä kuntalaisille eivätkä myöskään siitä taloudellisesta rasitteesta, jota niiden toteuttaminen kunnille aiheuttaa.
- 24 Myös kuntaliitostilanteet ovat alttiita erilaiselle opportunistiselle käytökselle (mm Hyytiäinen ym, 2014; Pääkkönen ym. 2013; Saarimaa ja Tukiainen, 2010). Liitosten, varsinkin pakkoliitosten, toteutus pitäisi suunnitella niin, että mahdollisuuksia opportunistiseen toimintaan rajoitetaan.

# Lähteet

Black, John (2002) Oxford Dictionary of Economics, Oxford University Press.

Borgo, Lars-Erik ja Rattsø, Jørn (2012) Fiscal federalism: International experiences and the Nordic response. Kirjassa "Rethinking the local government: Essays on municipal reform" eds. Antti Moisio, VATT Publications 61.

Dynan, K., Skinner, J. & Zeldes, S. (2004): Do the rich save more?, Journal of Political Economy, 112 (2), s. 397-444.

Ekström, Bo-Erik, Haavisto, Ilkka ja Pohjonen, Mika (2014). SOTE-SIRKUS – Kolme syytä aikalisään sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa EVA analyysi nro. 39

Fredriksson, Sami ja Martikainen, Tuomo (2008) Julkista vai yksityistä –kuntalaisten palveluita koskevat valinnat. KAKS

Grönberg Sami, Kari Seppo, Ropponen Olli (2013): Kehysriihessä ehdotettujen osinkoveromuutosten arviointia. VATT valmisteluraportit 18. Elokuu 2013.

Harju, J., H. Karikallio ja T. Matikka (2010): Listaamattomien osakeyhtiöiden osingonjako ja taserakenteet. VATT muistiot 8.

HaVM 20/2014 vp. Hallintovaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

Hyytinen, Ari ja Saarimaa, Tuukka ja Tukiainen, Janne (2014) Electoral Vulnerability and Size of Local Governments: Evidence from Voting on Municipal Mergers, Journal of Public Economics, tulossa julkaisuun.

Kari, S (2001) Eriytetty tuloverotus, taloudellinen tehokkuus ja eräitä uusia veromalleja. Teoksessa "Verokilpailu ja verotuksen kehittämistarpeita", eds. Hjerpe, R., S. Kari ja H. Lönnqvist. VATT-keskustelualoitteita 261.

Keen, Michael J. ja Kotsogiannis, Christos (2002) Does Federalism Lead to Excessively High Taxes? *The American Economic Review*, March 2002 (363–370).

Klavus, Jan ja Pääkkönen, Jenni (2014) Miksi kestävyysvajelaskelmat eroavat toisistaan? Hoito- ja hoivamenoista tehtyjen oletusten vaikutus tuloksiin. VATT Valmisteluraportit 20.

Kotakorpi, K. ja Laamanen, J.-P. (2013) Complexity, salience and income tax filing behaviour: Evidence from a natural experiment.

Le Grand (2007) *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton University Press.

Loikkanen, Heikki: Kuntien ja metropolialueiden rakenteesta – periaatteita, argumentteja ja empiriaa; Heikki A. Loikkanen & Seppo Laaksonen & Ilkka Susiluoto (toim.): *Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden haasteisiin*. Helsingin kaupungin tietokeskus 2012.

Loikkanen, Heikki (2014) Suurkuntamalli: vientilaatua vai pelkkä kuntafarssin välinäytös? Teoksessa *Kunnat kuntoon! Puheenvuoroja kuntien ongelmista ja mahdollisuuksista*, eds. Simo Gröönroos, Suomen Perusta.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G., & Poterba, J. (eds.) (2011): *Tax by Design: the Mirrlees Review*. Oxford: Oxford University Press.

Moisio, Antti (2011) *Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous*. VATT Valmisteluraportit 10, 2011.

Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*.

Määttänen, N. ja Ropponen O. (2014): *Listaamattomien yhtiöiden verotus, voitonjako ja investoinnit*. VATT-muistio, tulossa.

Niskakangas, H. (2009): *Johdatus Suomen verojärjestelmään*. WS-OYpro 2009.

Oates, Wallace E. (1997) On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization, *Economia delle scelte pubbliche*, 2–3. 1997.

OM (2014) Oikeusministeriön 13.10.2014 lausunto esitysluonnoksesta laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. 196/43/2014



Parviainen, Seija (1996) Optimaalinen työnjako fiskaalisessa federalismissa, VATT-Keskustelunaloitteita 123, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Pursiainen, Heikki – Pääkkönen, Jenni – Seppälä, Timo: Julkisten palvelujen tuottavuusseurannan kehittäminen, valtioneuvoston kansli-an raporttisarja 14/2011

Pääkkönen, Jenni ja Saarimaa, Tuukka ja Tukiainen, Janne (2013): PARAS tapa velkaantua? Kuntaliitokset ja vapaamatkustaminen. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 109, 3/2013: 357-373.

Pääkkönen, Jenni ja Seppälä, Timo (2014) Using composite indicators to evaluate the efficiency of health care system. Applied Economics 46(19): 2242-2250.

Saarimaa Tuukka, ja Tukiainen, Janne (2010) Coalition Formation and Political Decision Making: Evidence from Finnish Municipal Mergers. VATT working papers 19.

Seshamani, Meena ja Gray, Alastair (2004) Ageing and health-care expenditure: the red ehrring argument revisited. Health Economics 13: 303-314.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (2014a) SOTE viidelle alueelle - vaikutusten ennakoarviointi. THL – Päätösten tueksi 1/2014.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos (2014b) Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen 10.10.2014 lausunto esitysluonnoksesta laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. THL/061/4.00.00/2014

Tiebout, Charles M. (1956) A Pure Theory of Local Expenditure, Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5 (Oct., 1956), pp. 416-424 Published.

Tuomala, Matti (2009) Julkistalous, Gaudeamus.

VNT 2/2013 vp. Valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta. 29.11.2013.

VTV (2010) Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä, K 21/2010 vp.

VTV (2013a) Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan tarkastuksen vaalikauden 2011–2014 puoliväliraportti. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 2/2013 vp

VTV (2013b) Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2013. Tuotavuusohjaus valtio-kuntasuhteessa. Edita Prima. Helsinki

Valtiovarainministeriö (2010a): Verotuksen kehittämistyöryhmän väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 35/2010.

Valtiovarainministeriö (2010b): Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 51/2010.

Valtiovarainministeriö (2011) Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2011.

Valtiovarainministeriö (2013) Kuntien tehtävien kartoitus, raportti 2012. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2/2013

Valtiovarainministeriö (2014a) Kuntatalouden makro-ohjauksen kehittäminen. Valtiovarainministeriön taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 6/2014.

Valtiovarainministeriö (2014b) Kuntien tehtävien arviointi –työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2014.

VM (2014c) Valtiovarainministeriön 15.10.2014 lausunto esitysluonnoksesta laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. VM/1660/00.00.05/2014

Verohallinto (2014) Verotuksen taskutilastot 2008—2014, [http://www.vero.fi/FI/Tietoa\\_Verohallinnosta/Tilastoja\\_ja\\_tutkimuksia/Taskutilastot\(13062\)](http://www.vero.fi/FI/Tietoa_Verohallinnosta/Tilastoja_ja_tutkimuksia/Taskutilastot(13062)) , haettu 20.6.2014.

von Hertzen N., Kauppinen I., Niinikoski M-L, 2007: Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista: mittaamismenetelmät ja hallinnollisia kustannuksia koskevat arviot. Kauppa- ja teollisuusministeriö, 2007.

### Valtioneuvoston selonteot ja hallituksen esitykset:

Valtioneuvosto (2013a) Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014–2017. VNS 3/2013 vp.

Valtioneuvosto (2013b) Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle valtiontalouden kehyksistä vuosille 2014-2017 27.3.2013 annetun valtioneuvoston selonteon (VNS 3/2013 vp) täydentämisestä. VNS 4/2013 vp.

HE 50/2011 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verotusta koskevien lakien muuttamisesta.

HE 51/2011 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaisverolain 4 §:n muuttamisesta.

HE 52/2011 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvonlisäverolain muuttamisesta

HE 53/2011 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi

HE 54/2011 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta.

HE 55/2011 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain 3 §:n ja liitteen muuttamisesta.

HE 56/2011 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ajoneuvoverolain muuttamisesta.

HE 57/2011 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi autoverolain muuttamisesta.

HE 94/2011 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain 1 §:n ja liitteen muuttamisesta.

HE 129/2011 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 8 a §:n muuttamisesta.

HE 130/2011 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2012 tuloveroasteikkolaiksi sekä laeiksi eräiden verotusta koskevien lakien muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 50/2011 vp) täydentämisestä.

HE 87/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2013 tuloveroasteikkolaiksi sekä laiksi tuloverolain muuttamisesta.

HE 88/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kilometrikorvausta koskeviksi muutoksiksi verolainsäädäntöön.

HE 89/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arvonlisäverolain, Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain 18 b §:n ja eräistä vakuutusmaksuista suoritettavasta verosta annetun lain 3 §:n muuttamisesta.

HE 94/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuotannollisten investointien korotetuista poistoista verovuosina 2013—2015 ja tuotannollisten investointien väliaikaisesti korotetuista poistoista annetun lain kumoamisesta.

HE 118/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yrittäjän eläkelain 115 §:n muuttamisesta.

HE 146/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja verotusmenettelystä annetun lain 65 §:n muuttamisesta.

HE 167/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisesta pankkiverosta sekä laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n ja verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 18 ja 20 §:n muuttamisesta.

HE 175/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä vuosina 2013—2015.

HE 177/2012 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sijoitustoiminnan veronhuojennuksesta verovuosina 2013—2015 ja laiksi verotusmenettelystä annetun lain 16 §:n muuttamisesta.

HE 22/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sijoitustoiminnan veronhuojennuksesta verovuosina 2013—2015 annetun lain 8 §:n muuttamisesta.

HE 95/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja maatilatalouden tuloverolain muuttamisesta.

HE 105/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2014 tuloveroasteikkolaiksi sekä eräiksi muiksi laeiksi.

HE 109/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmisteverosta annetun lain muuttamisesta.

HE 110/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi.

HE 111/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tupakkaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta.

HE 140/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle voimalaitosverolaiksi sekä laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 16 §:n muuttamisesta ja verotilistä annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 151/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi alkoholi- ja alkoholijuomaverosta annetun lain liitteen muuttamisesta.

HE 181/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2014 tuloveroasteikkolaiksi sekä eräiksi muiksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 105/2013 vp) täydentämisestä.

HE 185/2013 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tuloverolain, elinkeinotulon verottamisesta annetun lain sekä eräiden muiden verolakien muuttamisesta.





VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI  
PUH. 09 4321, FAKSI 09 432 5820, [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI)

ISSN 1796-9530 (NID.)