

Asia: VN/33009/2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Talouspolitiikan arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (VN/33009/2023)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki julkisen talouden hoitamisesta, laki talouspolitiikan arviointineuvostosta ja laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta. Kommentoimme seuraavassa ensin esitettyä kansallista finanssipoliittista sääntöä. Sen jälkeen kommentoimme finanssipoliitiikan itsenäisen valvontatehtävän siirtämistä talouspolitiikan arviointineuvostolle, uusien tehtävien edellyttämiä resursseja, sekä neuvoston kokoonpanoa ja jäsenten valitsemista.

Kansallinen finanssipoliittinen sääntö

Lakiesityksen mukaan uudessa finanssipoliittisessa laissa säädettäisiin numeerisesta pitkän aikavälin velkasuhdetavoitteesta. Lain julkisen talouden hoitamisesta 1 §:n mukaan pitkän aikavälin tavoitteena olisi, että julkisyhteisöjen velka suhteessa bruttokansantuotteeseen olisi korkeintaan 40 %. Lain 3 §:n mukaan kansallisena finanssipoliitiikan sääntönä olisi rahoitusasematavoite, joka asetettaisiin velkaa kerryttävälle sektorille, eli valtion ja paikallishallinnon yhteenlasketulle nimelliselle rahoitusasemalle. Rahoitusasematavoite tulisi asettaa siten, että EU-sääntelystä kohdistuvat vaatimukset toteutuvat ja että velkasuhde alenee kohti pitkän aikavälin tavoitetta keskimäärin yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa kahdeksan vuoden ajanjaksolla esityksessä kuvatus siirtymäajan jälkeen.

Pidämme lähtökohtaisesti järkevänä, että Suomella on oma, EU:n finanssipoliittisista säännöistä poikkeava kansallinen finanssipoliittinen sääntö. Esitetyn säännön mukainen, valtion ja paikallishallinnon yhteenlasketun nimellisen rahoitusaseman perusteella asetettava tavoite on yksinkertaisempi ja helpommin kommunikoitava kuin EU-säännöt tai Suomen aikaisempi julkisen talouden ns. rakenteellisen jäämän termein asetettu finanssipoliittinen sääntö, joka oli herkkä rakenteellisen jäämän laskemiseen liittyville teknisille oletuksille, ja toisaalta kattoi myös sosiaaliturvarahastot. Nämä seikat ovat omiaan vahvistamaan poliittista sitoutumista sääntöön ja

sitä kautta tukemaan julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyttä ja finanssipolitiikan liikkumavaran turvaamista kaikissa olosuhteissa.

Esitettyyn kansalliseen sääntöön liittyvät täsmälliset raja-arvot ja tavoitteet ovat väistämättä jossakin määrin mielivaltaisia. Emme ota kantaa siihen, mille tasolle velkasuhdetavoite tulisi täsmälleen asettaa, tai kuinka nopeata velkasuhteen alentamista tulisi tavoitella. Yli vaalikauden ulottuvista täsmällisistä tavoitteista voitaisiin myös yrittää sopia eduskuntapuolueiden kesken ilman, että niitä välttämättä kirjataan lakiin.

Se, kuinka paljon esityksen mukainen sääntö ohjaisi tai rajoittaisi finanssipolitiikkaa lähivuosikymmeninä, riippuu oleellisesti siitä, miltä velkasuhteen kehitys näyttää seuraavan hallituskauden jälkeen, jolloin kansallisen säännön on esityksen mukaan määrä tulla voimaan. Jos velkasuhteen ennakoitaan silloin olevan edelleen kasvussa ilman uusia sopeutustoimia, kansallinen sääntö edellyttää varsin voimakkaita sopeutustoimia heti voimaan tullessaan. Toisaalta sellaisessa tilanteessa myös EU-säännöt todennäköisesti ohjaisivat Suomen finanssipolitiikkaa vahvasti samaan suuntaan.

Finanssipolitiikkaa koskeviin sääntöihin liittyy riski siitä, että ne ohjaavat finanssipolitiikkaa joissakin tilanteissa epätarkoituksenmukaisella tavalla. Tämä johtuu siitä, että niihin ei voida kirjata kaikkia poikkeuksia kaikkien mahdollisten yllättävien tilanteiden varalta. Pahimmillaan sääntö, jonka tavoitteena on turvata finanssipolitiikan liikkumavara, rajoittaa sitä itse hankalalla tavalla. Valtion ja paikallishallinnon rahoitusasema riippuu myös asioista, jotka eivät ole suoraan hallituksen kontrollissa. Suhdanne tila vaikuttaa nimelliseen rahoitusasemaan tulonsiirtojen ja verotulojen kehityksen kautta. Myös hyvinvointialueiden kustannuskehitys voi aiheuttaa ennakoimattomuutta rahoitusasematavoitteen saavuttamiseen.

Ehdotettu kansallinen sääntö ei itsessään sisällä etukäteen määriteltyjä poikkeusmahdollisuuksia tai varaumia poikkeuksellisten tilanteiden varalta. Se, että sääntö perustuu nimelliseen rahoitusasematavoitteeseen, tarkoittaa myös, että se ei itsessään huomioi tavanomaista suhdannevaihtelua, sillä nimellinen rahoitusasema kertoo suoraan tulojen ja menojen erotuksen ilman minkäänlaista suhdannekorjausta.

Lain julkisen talouden hoitamisesta 6 §:ssä viitataan kuitenkin finanssipolitiikan valvojan ”kokonaisarvioon” ja ”hyväksyttäviin perusteisiin” poiketa säännön perusteella asetetusta rahoitusasematavoitteesta. Kokonaisarvioon perustuva säännön valvominen lisää itsenäisen finanssipolitiikan valvojan merkitystä kansallisessa finanssipolitiikan kehikossa merkittävästi. Samalla näiden kirjausten voi nähdäksemme tulkita mahdollistavan sekä poikkeuksellisten olosuhteiden että tavanomaisen suhdannevaihtelun huomioimisen. Tällainen tulkinta saattaisi kuitenkin olla hyvä vahvistaa kyseisen pykälän perusteluissa, vaikka kyse onkin noudata tai selitä -periaatteen mukaisesta säännöstä, josta hallitus voi niin halutessaan poiketa. Esityksen vaikutusarvioita olisi myös hyödyllistä täydentää suhdannevaihtelua kuvaavalla analyysillä.

Kokonaisharkintaan perustuva joustomahdollisuus liittyy lakiesityksessä vain 6 §:ssä kuvattuun korjausmekanismiin. On kuitenkin mahdollista kuvitella poikkeuksellisia tilanteita, joissa jo hallituskauden alussa (ennen kuin rahoitusasematavoite on asetettu) on laaja yhteisymmärrys eduskuntapuolueiden kesken siitä, että kansallisen säännön edellyttämä rahoitusasematavoite olisi liian tiukka ja tavoite tulisi asettaa väljemmäksi. Olisi nähdäksemme hyvä ainakin pohtia, tulisiko tällainen tilanne huomioida laissakin.

Finanssipolitiikan itsenäisen valvontatehtävän siirtäminen talouspolitiikan arviointineuvostolle

Esityksen mukaan EU:n budjettikehysdirektiivin edellyttämä finanssipolitiikan itsenäinen valvontatehtävä siirrettäisiin Valtiontalouden tarkastusvirastolta talouspolitiikan arviointineuvostolle. Tärkein näistä tehtävistä olisi kansallisen finanssipoliittisen säännön noudattamisen valvominen. Arviointineuvoston tulisi jatkossa myös vahvistaa valtiovarainministeriön ennustetoiminnasta vastaavalla osastolla laaditut valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman perustana olevat makrotalouden ennusteet.

Finanssipolitiikan valvonta voidaan järjestää eri tavoin. Emme ota kantaa siihen, mikä niistä olisi paras. Finanssipolitiikan itsenäisen valvojan roolin siirtäminen talouspolitiikan arviointineuvostolle on kuitenkin nähdäksemme siinä mielessä luonteva esitys, että osa arviointineuvoston nykyisistä tehtävistä tukee myös esitetyn kansallisen finanssipolitiikan säännön valvomista. Tämä koskee erityisesti lain julkisen talouden hoitamisesta 6 §:ssä mainitun ”kokonaisarvion” tekemistä, sillä arviointineuvosto on jo aikaisemmin pyrkinyt arvioimaan talouspolitiikkaa varsin laajasti esimerkiksi julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys ja suhdannepolitiikan osalta. Esitetty järjestely vastaisi myös pitkälti Ruotsin Finanspolitiska rådetia, jossa on myös asiantuntijaneuvoston lisäksi viisihenkinen sihteeristö.

Olemme arviointineuvostossa joka tapauksessa valmiita työskentelemään uusien tehtävien vastaanottamiseksi. Toisaalta näemme tehtävien siirrossa arviointineuvostolle myös joitakin riskejä. Käsitlemme niitä alempana ja esitämme myös, miten niitä voitaisiin nähdäksemme pienentää.

Talouspolitiikan arviointineuvoston tehtävät, resurssit ja jäsenet

Talouspolitiikan arviointineuvoston tehtävistä säädettäisiin lain talouspolitiikan arviointineuvostossa 1 §:ssä. Pykälän toisen momentin mukaan arviointineuvosto valvoisi julkisen talouden hoitamisesta annetun lain 3–5 §:ien noudattamista. Käytännössä arviointineuvosto valvoisi sitä, että hallitus on asettanut rahoitusasematavoitteen, julkisen talouden suunnitelma sisältäisi riittävät toimet ko. tavoitteen saavuttamiseksi, julkisen talouden suunnitelma on otettu huomioon valtion talousarviota valmisteltaessa, ja valtioneuvoston arviot ja toimenpiteet rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi ovat perusteltuja.

Talouspolitiikan arviointineuvoston nykyinen tehtävä tai mandaatti on talouspolitiikan arviointineuvostosta annetun asetuksen 61/2014 mukaisesti ollut varsin laaja. Tämä on mahdollistanut sen, että arviointineuvosto on voinut arvioida varsin laajasti sekä hallituksen talouspolitiikkaa että muita kansalaisten hyvinvointiin yleisen talouskehityksen ja julkisen talouden kautta vaikuttavia tekijöitä. Pidämme hyvänä, että esityksen mukaan neuvostolla olisi jatkossakin mahdollisuus arvioida talouspolitiikkaa laajasti.

Suomessa riippumattoman makrotalouden ennusteen laatii valtiovarainministeriön kansantalousosasto. Lakiesityksen mukaan arviointineuvosto vahvistaisi ko. ennusteen kaksi kertaa vuodessa. Kyseessä on kansallisesti uusi tehtävä. Koska ennusteen vahvistaminen tulisi arviointineuvoston tehtäväksi ensimmäisen kerran keväällä 2026, on aikataulu uuden lakisääteisen tehtävän omaksumiselle varsin tiukka.

Neuvoston resurssit

Toteutuessaan esitys lisäisi merkittävästi talouspolitiikan arviointineuvoston tehtäviä ja samalla neuvoston jäsenten työmäärää ja vastuuta. Neuvoston jäsenet osallistuvat neuvoston toimintaan

oman työnsä ohella. Siksi on mahdollista, että esityksen myötä neuvostoon olisi jatkossa vaikeampi löytää jäseniä.

Tätä riskiä voidaan pienentää ennen kaikkea huolehtimalla siitä, että neuvostolla on hyvin asiantunteva sihteeristö. Esityksen mukaan talouspolitiikan arviointineuvoston sihteeristön henkilöstöresursseja kasvatettaisiin siirtämällä enintään kolme henkilöä Valtiontalouden tarkastusvirastosta Valtion taloudelliseen tutkimuskeskukseen talouspolitiikan arviointineuvoston sihteeristöön. Sihteeristön sijoittuminen VATT:iin linkittäisi finanssipolitiikan valvonnan lähemmäksi akateemista taloustieteellistä tutkimusta ja mahdollistaisi siten sihteeristön osaamisen vahvistamisen.

Pidämme kolmen henkilön lisäresurssia riittävänä, olettaen että sihteeristön uusien työntekijöiden osaaminen vastaa hyvin arviointineuvoston tehtäviä. VTV:ssä on ihmisiä, joilla on tarvittavaa asiantuntemusta ja kokemusta, mutta tarvittaessa neuvoston tulisi voida rekrytoida työntekijöitä myös muualta. Lain talouspolitiikan arviointineuvostosta 5 §:ään olisi nähdäksemme myös hyvä lisätä maininta pääsihteeristä, joka johtaa sihteeristön toimintaa. Uusien tehtävien ja niihin liittyvien lisäresurssien myötä pääsihteerin rooli korostuu.

Talouspolitiikan arviointineuvoston määrärahat ovat osa VATT:in määrärahoja. Talouspolitiikan arviointineuvostolle myönnettävän määrärahan tulee jatkossa kattaa nykyisten menojen lisäksi laajemman sihteeristön aiheuttamat kustannukset. Määrärahojen riittävyys olisi syytä myös turvata säännöllisillä yleisen kustannustason nousua heijastavilla tarkistuksilla. Uusien tehtävien ja vastuiden myötä myös neuvoston jäsenten palkkioita olisi nähdäksemme perusteltua tarkistaa viimeistään esityksessä mainitun siirtymäajan jälkeen.

Neuvoston jäsenet

Lain talouspolitiikan arviointineuvostosta 2 §:n mukaan arviointineuvoston jäsenten tulee edustaa taloustieteen eri alojen korkeatasoista tieteellistä asiantuntemusta. 3 §:n mukaan valtiovarainministeriö pyytää yliopistojen taloustieteellisiltä yksiköiltä yhteisen ehdotuksen neuvoston puheenjohtajasta ja jäsenistä. Valtioneuvosto määräisi jäsenet valtiovarainministeriön esityksestä viiden vuoden toimikaudeksi.

Voimassa olevan TPAN-asetuksen mukaan yliopistojen taloustieteelliset yksiköt tekevät yhteisen ehdotuksen puheenjohtajasta ja kolmesta jäsenestä, ja Suomen Akatemia tekee ehdotuksen muita yhteiskuntatieteitä edustavaksi jäseneksi.

Arviointineuvoston uudet tehtävät edellyttävät kaikki taloustieteellistä osaamista. Näkemyksemme mukaan olisi silti hyvä, että yksi jäsenistä voisi jatkossakin edustaa muita yhteiskuntatieteitä. Tämän voisi toteuttaa antamalla laissa yliopistojen taloustieteellisille yksiköille mahdollisuus ehdottaa myös jotakin toista yhteiskuntatiedettä edustavaa ihmistä neuvostoon. Tämä auttaisi sekä varmistamaan, että neuvoston jäsenten osaaminen täydentäisi toisiaan, että löytämään neuvostoon tutkimuksellisesti ansioituneita ja neuvoston toimintaan sitoutuneita jäseniä.

Lakiesityksessä jäsenten toimikaudeksi on esitetty viittä vuotta, kun se voimassa olevan asetuksen mukaan on neljä vuotta. Neljä vuotta olisi nähdäksemme parempi toimikausi, sillä viiden vuoden toimikausi saattaa vähentää joidenkin ihmisten halukkuutta ryhtyä jäseneksi.

Se, että valtiovarainministeriö pyytää yliopistojen taloustieteellisiltä yksiköiltä ehdotuksen neuvoston jäseniksi, tukee arviointineuvoston riippumattomuutta ja uskottavuutta.

Riippumattomuutta voisi kuitenkin kenties edelleen vahvistaa esittämällä laissa tai sen perusteluissa selkeämmin, että ministeriön esitys perustuu näiden yksiköiden ehdotukseen.

Talouspolitiikan arviointineuvosto

puheenjohtaja Niku Määttänen

pääsihteeri Jenni Jaakkola

Jaakkola Jenni

Talouspolitiikan arviointineuvosto