

Asia: VN/33009/2023

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen talouden hoitamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi**

### **Lausunnonantajan lausunto**

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Esitetty laki julkisen talouden hoitamisesta asettaisi pykälissä 1 ja 3 valtion velkasuhteen enimmäismäärän tavoitteeksi 40 %:a ja velkasuhteen alentamisen tahdiksi keskimäärin 1 prosenttiyksikkö vuosittain kahdeksan vuoden tarkastelujaksolla. Nämä kansallisesti asetetut lakisääteiset vaatimukset ylittäisivät EU:n finanssipolitiikkaa koskevien säädösten asettamat rajat (60 % ja 0,5 %). Pykälässä 2 mainittuun keskipitkän aikavälin suunnitelmaan sitoutuminen vastaisi itsessään EU-lainsäädännön vaateeseen. Tätä mainintaa vasten EU:n lainsäädäntöä kireämpi tavoitteenasetanta on tarpeetonta ja haitallista, vaikka finanssipolitiikan sääntöjen turvalausekkeet asettaisivatkin Suomen sopeutustarpeen tahdin pääsääntöä (0,5 % per vuosi) tiukemmaksi.

Esitykseen liittyy todennäköisesti kielteisiä kasvuvaikutuksia ja sosiaalisia seurauksia

EU-lainsäädännön vaatimusta kireämpää velkasuhteen tavoitetta perustellaan säännöskohtaisissa perusteluissa esimerkiksi sillä, että matalampi velkasuhde tarjoaisi enemmän liikkumatilaa kriiseissä. Tämä velkasuhteen 40 %:n enimmäistaso on kuitenkin täysin mielivaltaisesti valittu, eikä EU:n 60 %:n tasoa kireämpää vaatimusta juuri perustella. Ylipäätään myös 40 tai 60 prosenttia korkeammilla velkatasoilla elvyttävän politiikan pitää tarvittaessa olla mahdollista.

Hyväksyttäessään laki olisi kuitenkin voimassa myös mahdollisten tulevien elvytystarpeiden aikana – edellyttäen tasaista velkasuhteen alentamista – mikä olisi hyvin haitallista suhdanteita tasaavalle finanssipolitiikalle. Lähihistoriassa esimerkiksi Covid-19 kriisi on hyvä esimerkki tilanteesta, jossa elvyttävälle finanssipolitiikalle oli vahvat perusteet ja tulokset erilaisesta politiikasta olivat verrattain hyvät. Tulevissa kriiseissä esitys käytännössä estäisi elvyttävän finanssipolitiikan käytön ja ruokkisi myötäsykliä leikkauksia taantumissa, jolloin myös sopeutustoimien haittavaikutukset ovat suurimpia.

Esitys olisi hyvin tiukka ja mekaaninen. Esitys laiksi julkisen talouden hoitamisesta tuottaisi jatkuvaa sopeuttamisen tarvetta vuosikymmeniksi eteenpäin. Lisäksi sopeutuksen mittakaava on esityksessä epärealistisen korkea, vaikka taso mukailisikin EU:n finanssipolitiikan sääntökehikkoa. Useiden miljardien sopeutus vaalikaudesta toiseen on paitsi hyvin vaikeaa, sopeutuksen seuraukset ovat usein ex ante -vaikutuksilta epäselviä ja vasta viiveellä konkretisoituvia. Jatkuvaan sopeuttamiseen liittyy valtavia sosiaalisten vahinkojen riskejä, kun vaaditussa sopeutustahdissa ei ole mahdollista edes selvittää sopeutustoimien vaikutuksia ennen uusia toimia. Ylipäätään esityksellä sosiaalisten vaikutusten arviointi loistaa totaalisella poissaolollaan.

Lisäksi SAK huomauttaa, että jatkuva vuotuinen sopeutus olisi haitallista talouskasvun ja työllisyyden näkökulmasta, mitä malliperusteinen lähestymistapa huomioi huonosti. Ylipäätään julkistalouden kehitystä arvioiva malli on paitsi hyvin teknokraattinen ja ei-läpinäkyvä tapa toteuttaa finanssipolitiikkaa, vastaavien mallien on arvioitu sisältävän ongelmallisia piirteitä , . Lisäksi malli on herkkä eri oletuksille, kuten kansallisesti UTAK:n julkaisema vaihtoehtoinen simulaatio osoittaa. Jos malli aliarvioi finanssipolitiikan kerroinvaikutuksen (mitä voi pitää hyvin todennäköisenä ) esityksen edellyttämä sopeutusvaatimus olisi paljon arvioitua kohtuuttomampi ja mahdollisesti myös velkasuhdetta nostava. Koska käytettyyn malliin liittyy huomattavaa epävarmuutta, esityksen vaikutusarvioissa pitäisi kuvata myös mallin herkkyyksiä eri oletuksille.

Esitys ei tunnista harkinnanvaraisia päätöksiä tai poikkeuksia

Esitys ei myöskään sisällä harkinnanvaraisia elementtejä. Vähintäänkin jonkinlainen poikkeustilamekanismi olisi säädettävä esitykseen, kuten EU:n finanssipolitiikan säännöissäkkin on. Myös budjettikehysdirektiivikin mahdollistaa (art. 6(2)) poikkeuslausekkeiden käytön, mutta silti esitykseltä on tällainen jätetty uupumaan. Yhtä lailla on syytä huomata, että komission ja neuvoston arvio liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämisestä sisältää kokonaisharkintaa (SEUT 126), jossa otetaan huomioon muitakin näkökulmia, kuin yksinomaan velkasuhteen ja alijäämän kehitys. Myös Suomea koskevissa arvioissa on osoitettu EU:n instituutioiden toimesta kansallista ymmärrystä. Tästä huolimatta esitetty laki ei sisältäisi harkinnanvaraisia elementtejä, mitä ei voi nähdä perusteltuna tai järkevänä, koska esitys torjuisi EU:sta juontavien joustojen hyödyntämistä.

Yksi akuutti esimerkki mallipohjaisen politiikan ja poikkeusolojen vaikutuksista on puolustusmenojen kasvu. Näiden menojen kasvu on ollut yllättävää ja juontanut mallin ”ulkopuolelta” kansainvälisesti kiristyneestä turvallisuuspoliittisesta ympäristöstä. Kuten esityksellä todetaan, mahdollisesti korkeampaa puolustusmenojen tasoa ei ole otettu arvioissa huomioon. Tällaisten menojen toteutuessa mallipohjainen toimintatapa voisi johtaa kohtuuttomaan lisäsopeutusvaateeseen muissa menoissa. Toisaalta puolustusmenojen kasvu on nähty riittävän vakavaksi aiheeksi EU:ssa kansallisten poikkeuslausekkeiden käynnistämiseksi (mikä antaa hieman lisätilaa julkistaloudelle). Esitetty uusi laki mukautuisi vallitsevaan tilanteeseen tai uuteen menolisäyksiä vaativaan sokkiin erittäin huonosti.

EU:n finanssipolitiikassa on valuvikoja, joista viimeaikaisessa kehityksessä on pyritty irtaantumaan

SAK hahmottaa julkistalouden sopeuttamisen paineen. Tämä vaade tulee paitsi EU-lainsäädännöstä, velkaantumisen hillitseminen pitkällä aikavälillä on myös perusteltua julkistalouden riskienhallintaa. On kuitenkin kaksi eri asiaa, hillitsemekö velkaantumisen tahtia ja vakautammeko velkatasoa vai lukittaudummeko julkistalouden hoitamisessa jatkuvaan sopeutukseen kohti yksittäistä mielivaltaista lukua.

Toisekseen SAK huomauttaa, että Suomen julkisen talouden tilasta saa vääristyneen kuvan yksinomaan EU:n finanssipolitiikan sääntöjen valossa arvioitaessa. Velkakestävyysarvointi on herkkää valituille mittareille, ja yksinomaan bruttovelan tarkastelu on huono mittari Suomen julkistalouden kestävyysarvointiin. Lisäksi EDP-velan laskentatavan muutokset ja finanssipolitiikan sääntöihin lisätyt turvalausekkeet ovat keinotekoisesti kasvattaneet Suomen velkatasoa ja kiristäneet sopeutusvaateita.

Sen sijaan että otamme EU:n uudet säädökset annettuina, olennaisempaa olisi vaikuttaa EU:n finanssipolitiikan kehitykseen, jotta sääntökehikko olisi kestävä, oikeudenmukainen ja realistinen. Tällä hetkellä Euroopasta löytyy esimerkkejä maista, kuten Saksa, , , joissa esitystä muistuttavia ”velkajarruja” on kevennetty välttämättömien menojen ja investointien rahoittamiseksi. Myös ex ante -arviot tällaisista politiikkatoimista ovat olleet rohkaisevia – jopa komission itsensä toimesta – vaikka toimintatapa rikkoisikin EU:n finanssipolitiikan uusia sääntöjä.

Ylipäätään eri arvioissa EU:n investointitarpeet on arvioitu satojen miljardien suuruiseksi, mutta samalla uusien finanssipolitiikan sääntöjen arvioidaan rajoittavan mahdollisuuksia investointeihin. Mainitut havainnot viittaavat siihen, että uudet finanssipolitiikan säännöt tarvitsevat EU:ssa ripeää päivittämistä realistisemmiksi ja tarkoituksenmukaisemmiksi. Myös Suomen tulisi pyrkiä EU-politiikassa vaikuttamaan finanssipolitiikan sääntöjen kehittämisen puolesta.

Esitykseen liittyy riskejä poliittisen päätöksenteon näkökulmasta

SAK kiinnittää huomiota siihen, että esitys kaventaisi eduskunnan ja hallitusten finanssipoliittista päätösvaltaa. Silmiinpistävää on jo se, että esitystä ei ole laadittu parlamentaarisesti, vaan hallituksen omana yksipuolisena esityksenä. Vaikka nykyisin esimerkiksi kehysmenettely rajaa julkistalouden liikkumatilaa, kyse on poliittisen päätöksenteon tuotteesta.

Esityksellä finanssipolitiikan arviointi kuitenkin siirtyisi eduskunnan alaiselta instituutiolta talouspolitiikan arviointineuvostolle, jonka voi katsoa lukeutuvan välillisesti valtiovarainministeriön hallinnonalaan, ja jonka jäsenten valinnan vahvistaa valtioneuvosto. Samalla arviointineuvoston

vaikutusvalta finanssipolitiikan määrittelemiseen kasvaisi huomattavasti, esimerkiksi arvioidessa hallitusten perusteita velkajarrun noudattamisesta poikkeamiselle. Nämä tekijät yhdessä uhkaavat politisoida arviointineuvoston toimintaa ja kaventaa demokraattista päätöksentekoa.

Lisäksi talouspolitiikan arviointineuvoston jäsenet ovat yleensä sivutoimisia, jolloin neuvoston varsinaisten jäsenten mahdollisuudet vastata uusiin tehtäviin jää avoimeksi kysymykseksi. Lisäksi arviointineuvoston jäsenten tiedonsaanti lienee nykyistä valvojaa eli Valtiontalouden tarkastusvirastoa heikompaa. Näiden syiden vuoksi on todennäköistä, että arviointineuvoston sihteeristön rooli finanssipolitiikan valvojina olisi kasvava, mikä tuskin vastaisi esityksen tarkoitusta. Valvovan tahon muuttaminen on huonosti perusteltu ja muutokseen liittyy suuria riskejä.

Vaikka malliperusteinen finanssipolitiikan suunnittelu ja arviointi on perusteltua, politiikanteko ei saa lukittautua yksittäisen mallin varaan. Jos Suomessa silti edistetään lainsäädäntöä ”numeerisista finanssipolitiikan säännöistä”, tällaisen esityksen pitäisi a) seurata EU:n vaatimustason minimiä ja b) olla yhdenmukainen EU:n vastaavan sääntelyn kanssa. Nyt esitetty malli ei vastaa kumpaakaan mainitusta reunaehdosta. Erityisesti EU:n lainsäädäntöä tiukemmat ja joustamattomammat rajaukset ovat todennäköisesti joko epärealistisia tai haitallisia.

Näiden perusteiden vuoksi, SAK vastustaa esitystä.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry

Vanhala Laura  
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry