

Asia: VN/33009/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Kiitämme mahdollisuudesta lausua esityksestä uudeksi finanssipoliittiseksi laiksi ja siihen liittyvistä muista laeista. Näkemyksemme mukaan lausunnolla oleva lakiesitys vaatii merkittäviä korjauksia ja sisällöllisiä muutoksia, ennen kuin se voidaan hyväksyä Suomen finanssipoliittikkaa tulevina vuosina ohjaavaksi laiksi.

Käytännössä esityksen lait pitävät sisällään EU:n uusien finanssipoliittisten sääntöjen täytäntöönpanoa koskevan kansallisen lainsäädännön. Tämän lisäksi uudessa finanssipoliittisessa laissa säädettäisiin myös kansallisesta numeerisesta pitkän aikavälin velkasuhdetavoitteesta (enintään 40 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen). Tältä osin asetettaisiin valtioneuvostolle lisävaatimuksia EU-oikeudesta johtuvien vaatimusten lisäksi, kun velkasuhteen pitäisi talouspoliittisin toimin alentua niin pitkään kuin kyseinen velkasuhde Suomen julkisessa taloudessa (kaikki julkisyhteisöt) saavutetaan. Tavoitteiden saavuttamista valvomaan nostettaisiin Valtiontalouden tarkastusviraston sijaan Talouspolitiikan arviointineuvosto.

Esitykseen sisältyy monia ongelmia. Ne liittyvät sekä itse esitykseen että ehdotettuun julkisen talouden sekä finanssipoliitiikan ohjauksen malliin. Tärkeimpiä ovat seuraavat:

(1) Esityksestä puuttuu käytännössä kokonaan yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi. Ainoat esitykseen sisällytetyt vaikutusarviot ovat abstrakteja velkasuhdelaskelmia, jotka esittävät käsittelevänsä 2030-luvun tilannetta. Näistä laskelmista ei kuitenkaan pystytäkään hahmottamaan edes sitä, millaiset uuden lain todelliset taloudelliset vaikutukset olisivat aidossa historiallisessa tilanteessa 2030-luvun alussa. Laskelmien oletukset (esimerkiksi 0,5 kerroin finanssipoliitiikan vaikutukselle) jättävät huomiotta monia potentiaalisia negatiivisia kehityskulkuja ja esittävät lain mukaan ohjatun julkisen talouden paremmassa valossa kuin olisi perusteltua. Vielä

ongelmallisempaa on, että lain ilmeisesti tuottaman (ja sillä tavoitellun) monien miljardien eurojen sopeutuksen vaikutuksia yhteiskuntaan laajemmin ei ole arvioitu lainkaan. Mitkä ovat vuosikymmeniksi päälle jäävän sopeutuksen vaikutukset sosiaali- ja terveystalouteen, sosiaalietuuksiin, julkisiin koulutuspalveluihin, turvallisuuden ja ympäristönsuojelun julkiseen toimintaan sekä moniin muihin hyvinvointiyhteiskunnalle keskeisiin toimintoihin? Vaikka tällaisten skenaarioiden laatiminen on haastavaa, näin merkityksellisen yhteiskuntapolitiikkaa ohjaavan lain valmistelussa niitä ei yksinkertaisesti voida sivuuttaa. Myös lainvalmistelussa yleensä tehtävät arvioinnit (tasa-arvovaikutukset, tulonjakovaikutukset, lapsivaikutukset, ympäristövaikutukset jne.) toistaiseksi puuttuvat esityksestä.

(2) Vaikka finanssipoliittisen lain uudistamisen perusteluna on EU-lainsäädännön täytäntöönpano Suomessa, esityksessä mennään julkisen talouden ja finanssipolitiikan ohjauksessa selvästi pidemmälle, EU-säännösten päälle kansallisia elementtejä lisäten. Käytännön lopputuloksena onkin kaksi päällekkäistä säännöstöä, jotka tekevät finanssipolitiikan ohjauksesta monimutkaisen kokonaisuuden. Vaikka nämä säännökset on pyritty tekemään keskenään johdonmukaisiksi ja toisiaan täydentäviksi, eivät EU-säännöstö ja kansalliset säännöt ole kaikissa tilanteissa ja olosuhteissa linjassa keskenään. Olisi kummallista, mikäli Suomessa olisi näin voimassa yhtä aikaa kaksi finanssipoliittista lainsäädäntöä. Tämä ongelma voitaisiin välttää kirjoittamalla uusi laki pelkästään EU-säännösten mukaiseksi ja jättämällä kansalliset lisäykset tekemättä.

(3) Käytännössä lakiesitys laittaa voimaan kansallisen säännösten, joka johtaa EU-sääntöjä kireämpään finanssipolitiikan linjaan. Perusidea on, että niin kauan kuin julkisyhteisöjen bruttovelkasuhde on yli 40 prosenttia, kahdeksan vuoden tarkastelujaksoille asetettaisiin tavoitteeksi keskimäärin 1 prosenttiyksikön vuotuinen velkasuhteen alentaminen eli ko. jaksolla noin 8 prosenttiyksikön velkasuhteen alentaminen. Tämän tavoitteen saavuttamista valvomaan asetettaisiin jatkossa asiantuntijapohjainen Talouspolitiikan arviointineuvosto, jonka tehtäväksi tulisi EU-lainsäädännön vaatima itsenäisen finanssipolitiikan valvojan rooli sekä VM:n makrotalousennusteen ”vahvistaminen”. Mikäli numeerista tavoitetta ei oltaisi saavuttamassa, aktivoituisi niin sanottu korjausmekanismi, jonka lopputuotteena valtioneuvosto antaisi eduskunnalle korjaavia toimenpiteitä koskevan tiedonannon. Toimenpidepaketti olisi mittaluokaltaan neuvoston suosituksia vastaava.

Esitetyn kaltaisella kansallisella ”velkajarrulla” olisi monia radikaaleja seurauksia suomalaisen talouspolitiikkaan ja talouteen sekä yhteiskuntaan laajemmin. Ensinnäkin lain toimeenpanemat säännöt johtaisivat vuosikymmeniksi sopeuttamaan finanssipolitiikan linjaan. Epäselväksi vielä jää, voitaisiinko tätä säännöstöä olla noudattamatta tietyissä poikkeuksellisissa taloudellisissa tai yhteiskunnallisissa olosuhteissa, jotka todetaan erikseen omassa prosessissaan (kuten on EU-säännöissä ollut mahdollista). Jos tällaisesta prosessista ei säädetä laissa tarkemmin, jää valta päättää finanssipolitiikan linjasta käytännössä Talouspolitiikan arviointineuvostolle. Koska tulevaisuuteen suuntautuvat makrotaloudelliset arviot ovat vain harvoin yksiselitteisiä ja täysin objektiivisia, politisoituu Talouspolitiikan arviointineuvosto ehdotetussa finanssipolitiikan ohjauksen mallissa väistämättä. Konkreettisesti lain noudattaminen tarkoittaa miljarditason (brutto)sopeuttamispaketteja 2030-luvun alusta eteenpäin, millä on välttämättä laajoja taloudellisia sekä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Sopeutusten kohdentamisesta riippuu, mihin yhteiskunnan

alueille harjoitettu talouspolitiikka ja sitä kautta yhteiskuntapolitiikka erityisesti osuu. Näyttää kuitenkin selvältä, että esitetyn ohjausmallin tullessa voimaan valtion ja julkisen hallinnan tila yhteiskunnassa supistuu, julkisesti järjestettyjen hyvinvointipalveluiden määrä pienenee ja sosiaalietuusjärjestelmä kaventuu, kun menoleikkaukset seuraavat tulevana vuosikymmeninä toisiaan. 1900-luvun toisella puoliskolla rakennettu hyvinvointivaltio joutuu väistämään suppeamman valtion tieltä, vaikka osa sopeutuksesta tehtäisiinkin veroja korottamalla. Monikriisin aikana, jossa julkisyhteisöjä tarvittaisiin sekä ohjaamaan yhteiskunnan suuntaa että tekemään suoraan investointeja ja ottamaan yhteiskunnallisia resursseja käyttöön kestävyysmurroksen edistämiseksi, tällainen muutos valtiossa on jokseenkin päinvastainen tarvittavaan muutokseen nähden. Lain arvioinnissa tulisi kyetä arvioimaan juuri näiden nähtävissä olevien muutosten vaikutuksia suomalaiseen yhteiskuntaan kokonaisuudessaan.

Toiseksi lain noudattaminen ei todennäköisesti edes tule johtamaan siihen, mitä sillä tavoitellaan eli julkisyhteisöjen velkasuhteen laskuun. Lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä sopeutus nimittäin syö väistämättä talouskasvua, mikä loogisesti tarkoittaa velkasuhteen nousua (mahdollisesti jopa tapauksissa, joissa absoluuttinen velkamäärä saadaan vähenemään). Taloudelliset seuraukset muistuttaisivat todennäköisesti Kreikan talouden kehityskulkuja eurokriisin aikana vuosina 2010-2016, mutta huomattavasti pidemmälle aikavälille ulottuen. Lopulta leikkauksia ja veronkorotuksia joudutaan siksi tekemään huomattavasti enemmän kuin mitä esimerkiksi lakiesityksen herkkyysslaskelmat osoittavat. Taloudellinen tulema olisi joka tapauksessa syvä taantuma ja lannistava ilmapiiri, joka söisi yksityisen sektorin investointihalukkuutta, nakertaisi kansantalouden innovaatiokykyä ja tätäkin kautta alentaisi tuottavuuden kasvun potentiaalia. Tällaiset historialliset tekijät olisi myös syytä huomioida lain arviointiin liittyvissä skenaarioissa. Kaiken kaikkiaan sekä taloudellisesti että yhteiskunnallisesti katsottuna laki tässä muodossaan johtaisi merkittävään irtiottoon Suomen mallista, jossa viime vuosikymmeninä markkinatalous ja hyvinvointivaltio ovat toisiaan tukien luoneet perustan kansallisen hyvinvoinnin rakentumiselle sekä yhteiskuntamme kyvykkyydelle vastata sitä kohtaaviin haasteisiin.

(4) Nykyisessä maailmantilanteessa ja vallitsevissa monikriisin olosuhteissa talouspolitiikalta tarvitaan joustavuutta, nopeaa uudistumiskykyä ja reagointivalmiutta. Lakiin kirjattavat kansalliset, erittäin rajoittavat velkasäännöt asettuvat suoraan näitä periaatteita vastaan. Vaikka kyseessä ei ole perustuslaillisessa järjestyksessä säädettävä laki, siitä huolimatta sen hyväksyminen loisi Suomeen instituutioita, joiden purkaminen jatkossa poliittisesti voisi olla vaikeaa niiden ilmeisestä toimimattomuudesta huolimatta. Tästä syystä esitettyä finanssipoliittista lakia ei pitäisi tässä muodossa säätää. Lakiluonnosta tulisi korjata merkittävästi ja lain lähtökohdaksi pitäisi ottaa puhtaasti EU-sääntöjen toimeenpano. Jo pelkästään EU-säännöstöstä tulee todennäköisesti Suomen talouteen ja yhteiskuntaan niin rajoittava julkisen talouden ohjausmalli, että monet edellä kuvatuista ongelmista pääsevät realisoitumaan. Pidemmällä aikavälillä Suomen tulisivatkin tehdä vaikuttamistyötä EU:n taloussääntöjen muokkaamiseksi niin, että tilaa investoinneille ja riittäväille kulutukselle olisi kaikissa yhteiskunnallisissa olosuhteissa.

Yhteenvedon voidaan siis todeta, että lausuttavana olevaa finanssipoliittikan lakia ei pidä säätää nykyisessä muodossaan. Sen vaikutukset suomalaiselle yhteiskunnalle voisivat olla todella radikaaleja ja odottamattomia, mikä ei valitettavasti käy millään tavalla ilmi lakiesityksestä. Julkinen

taloudenpito kaipaa tulevina vuosina joustavuutta ja reaktiokykyä, mitä lain toimeenpano tällaisenaan kaventaisi merkittävästi. On valitettavaa, että samansuuntaisia vaikutuksia Suomelle tulee jo hyväksytyistä EU:n taloussäännöistä.

Ahokas Jussi
BIOS-tutkimusyksikkö