

Asia: VN/33009/2023

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

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

VN/33009/2023

Akava kiittää mahdollisuudesta lausua otsikkoasiassa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi (1) laki julkisen talouden hoitamisesta ja (2) laki talouspolitiikan arviointineuvostosta. Nämä lait sisältävät kansallisen lainsäädännön, joka koskee EU:n uusien finanssipoliittisten sääntöjen täytäntöönpanoa Suomessa. Samalla kumotaan aiempaa lainsäädäntöä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2026 alusta lukien, kuitenkin niin, että osa kansallisista lisävaatimuksista tulisi voimaan vasta vuoden 2031 alusta lukien.

Kyseessä on iso ja monimutkainen kokonaisuus. Kommentoimme seuraavassa sen yksityiskohtia tarkemmin.

Laki julkisen talouden hoitamisesta

1. Julkisen talouden hoidon pitkän aikavälin tavoitteeksi säädetään, että julkisyhteisöjen velan suhde bruttokansantuotteen arvoon on enintään 40 prosenttia. Tämän velkatavoitteen saavuttamiselle ei säädetä määräaikaa, eikä valtioneuvoston tarvitse sellaista asettaa. Sen sijaan tavoitellaan sellaista valtion- ja paikallishallinnon yhteenlaskettua rahoitusaliijäämää (korjausmekanismi), jolla

julkisyhteisöjen velka suhteessa bruttokansantuotteen arvoon alenee keskimäärin yhdellä prosenttiyksiköllä vuodessa seuraavan kahdeksan kalenterivuoden aikana (ja joka täyttää EU:n vaatimukset alijäämälle).

Akavan kanta:

EU:n perussopimuksessa edellytetään, että julkisyhteisöjen velka on enintään 60 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteen arvoon. Kaavailtu kansallinen 40 prosentin tavoite on sitä selvästi matalampi ja haastavampi saavuttaa. Lain perusteluissa todetaankin, että kun nykyinen velkasuhde on noin 86 prosenttia, 40 prosentin velkatavoitteen saavuttaminen saattaa kestää jopa 50 vuotta.

Akavan mielestä on tärkeää huolehtia siitä, että julkisen talouden rahoitus on terveellä pohjalla ja velkaantuminen käännetään laskuun. Näin huolehditaan valtion luottoluokituksesta ja pienennetään muun muassa korkomenoista aiheutuvaa rasitusta. Riittävän matala velkataso antaa myös kaivattua finanssipoliittista liikkumavaraa tulevien kriisien varalta ja antaa suojaa liiallisen alijäämän menettelyltä.

Kansallinen pitkän aikavälin tavoite velkasuhteelle voi aivan hyvin olla matalampi kuin EU:n asettama 60 prosentin yläraja. Matalamman tavoitteen ansiosta toimet julkisen talouden tervehdyttämiseksi jatkuvat myös sen jälkeen, kun velkasuhde on saatu painettua 60 prosentin alapuolelle. Se on tärkeää liikkumavaran kasvattamiseksi.

Akavan mielestä 40 prosentin velkasuhdetavoite on kuitenkin epärealistisen matala, kun otetaan huomioon velkasuhteen nykytaso. Uuden finanssipoliitiikan säännön suunnittelijat eivät ehkä näe 40 prosentin tavoitteen toteutuvan omana elinaikanaan. Julkisen talouden sopeutuksia seuraavien kansalaisten silmissä 40 prosentin tavoite tuntuu luultavasti etäiseltä, mahdottomalta saavuttaa, sopeutustarpeen vuoksi jopa pelottavalta, mutta ei lainkaan innostavalta. Niinpä Akava esittää, että alkuvaiheessa velkasuhteen tavoitteeksi asetetaan 50 prosenttia sillä ajatuksella, että tavoite voidaan myöhemmin pudottaa 40 prosenttiin, mikäli talouskehitys on suotuisaa.

2. EU:n uudistettujen finanssipoliittisten sääntöjen mukaisesti (ns. ennaltaehkäisevä osa) valtioneuvosto laatii nimittämisensä jälkeen kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelman vaalikauden pituiselle ajalle. Suunnitelman luonnos pitää sisällyttää osaksi hallitusohjelmaa, joten hallitusohjelmassa sovittu sopeutus ja finanssipoliittiset tavoitteet täyttävät EU-oikeudelliset vaatimukset.

Akavalla ei ole tähän huomautettavaa.

3. (i) Valtioneuvosto on velvollinen asettamaan julkisen talouden hoitoa vaalikaudella ohjaavan rahoitusasematavoitteen. Tavoite asetetaan valtion- ja paikallishallinnon yhteenlasketulle nimelliselle rahoitusasemalle koskien vaalikauden viimeistä vuotta. (ii) Rahoitusasematavoite pitää asettaa niin, että se edistää Euroopan unionin alijäämää ja velkaa koskevien viitearvojen noudattamista sekä täyttää kansallisessa finanssipoliittis-rakenteellisessa suunnitelmassa asetetut sitoumukset. Näin varmistetaan, että kansallinen finanssipoliittinen sääntö on linjassa EU:n vaatimusten kanssa. (iii) Lisäksi rahoitusasematavoite pitää asettaa niin, että julkisyhteisöjen velkasuhteen arvioidaan laskevan kahdeksan seuraavan kalenterivuoden aikana kohti pitkän aikavälin velkasuhdetavoitetta keskimäärin vähintään 1 prosenttiyksiköllä vuosittain tai se pysyy enimmäismääränsä pienempänä. Kohta (iii) tulee voimaan vasta vuoden 2031 alussa ja koskee ensimmäisen kerran vaalikautta 2031–2035.

Alijäämätavoite (eli rahoitusasematavoite) asetetaan siis valtion- ja paikallishallinnon yhteenlasketulle alijäämälle, koska juuri ne ovat sektoreita, jotka kerryttävät julkisen talouden alijäämää. Paikallishallinto sisältää hyvinvointialueet ja kuntatalouden. Sosiaaliturvarahastot eivät ole mukana alijäämän seurannassa. Ne tuottavat yleensä ylijäämää, eivätkä kerrytä velkaa.

Lain perusteluissa sopeuttamista koskevaa viimeistä säännöstä pidetään merkittävänä. Vaatimus olisi yli 60 prosentin velkasuhteella joissain tapauksissa ja 40–60 prosentin velkatasolla aina tiukempi kuin mitä EU:n finanssipoliittiset säännöt edellyttävät.

Rahoitusasematavoite pitää asettaa säännöksen kuvaamalla tavalla niin kauan kuin (a) velkasuhde ylittää kansallisen pitkän aikavälin tavoitteen (lakiesityksessä 40 prosenttia) tai (b) velkasuhde alittaa EU:n 60 prosentin enimmäismäärän, mutta edelleen ylittää kansallisen tavoitteen (lakiesityksessä 40 prosenttia).

Akavalla ei ole tähän muuta huomautettavaa kuin se, että kansallinen tavoite velkasuhteelle voisi olla korkeampi, 50 prosenttia, kuten edellä todettiin.

4. Vuotuisen talousarviolainsäädännön on oltava yhdenmukainen maakohtaisten voimassa olevien numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen kanssa. Valtioneuvosto laatii julkisen talouden suunnitelman (JTS) vaalikaudeksi viipymättä (kohdassa 2 mainitun) keskipitkän aikavälin suunnitelman laatimisen jälkeen. Julkisen talouden suunnitelman tulee sisältää (edellä kohdassa 3 mainittu) rahoitusasematavoite sekä toimenpiteet sen saavuttamiseksi. Valtioneuvosto tarkistaa julkisen talouden suunnitelman vuosittain seuraavaksi neljäksi vuodeksi.

Akavalla ei ole tähän huomautettavaa.

Asetettu rahoitusasematavoite ja sen mukaisesti laadittu julkisen talouden suunnitelma otetaan huomioon valtion talousarvion valmistelussa. Valtion talousarvion valmistelu perustuu siten julkisen talouden suunnitelmaan, joka puolestaan täyttää finanssipoliittisen mitoituksen osalta sekä EU-oikeudelliset että kansalliset vaatimukset.

5. Valtioneuvosto on velvollinen arvioimaan asettamansa rahoitusasematavoitteen saavuttamista vähintään (a) vuosittaisen julkisen talouden suunnitelman tarkistuksen ja (b) valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä. Valtioneuvosto ryhtyy tarpeellisiksi katsomiinsa korjaaviin toimiin, jos jokin seuraavasta kolmesta ehdosta täyttyy: (i) valtioneuvoston itse asettamaa (kohdan 3 kansallista) rahoitusasematavoitetta tullaan rikkomaan, (ii) valtion- ja paikallishallinnon kuluvan tai tulevan vuoden arvioitu yhteenlaskettu nimellinen rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen on heikompi kuin -3 prosenttia, ja (iii) Euroopan komission tai neuvoston arvion mukaan on riski, että Suomi poikkeaa neuvoston Suomelle hyväksymästä nettomenopolusta. Kohdat (i) ja (ii) tulevat voimaan vuoden 2031 alusta ja koskevat ensimmäisen kerran vaalikautta 2031–2035.

Akavalla ei ole tähän huomautettavaa.

Tässä ehto (ii) on tärkeä. Julkisen talouden alijäämää laskettaessa ei oteta huomioon sosiaaliturvarahastoja, jotka tyypillisesti tuottavat ylijäämää eli ne saisivat alijäämän ja velanottotarpeen näyttämään pienemmältä. Huomioon otetaan vain valtio ja paikallishallinto, joiden yhteenlaskettu alijäämä antaa totuudenmukaisen kuvan velanottotarpeesta.

6. Edellä kohdassa 3 käsitelty rahoitusasematavoite ohjaa julkisen talouden hoitoa vaalikaudella. Tavoitteen saavuttamista tukee kolmivaiheinen korjausmekanismi. Ensimmäinen vaihe perustuu itsenäisen (kansallisen) finanssipolitiikan valvojan arvioihin. Toinen ja kolmas vaihe käynnistyisivät Suomea koskevan EU:n liiallisen alijäämän menettelyn eri vaiheiden perusteella.

Itsenäinen finanssipolitiikan valvoja laatii ja julkistaa säännöllisesti (vähintään vuosittain) kokonaisarvion rahoitusasematavoitteen saavuttamisesta sekä julkisen talouden suunnitelman toteuttamisen edistymisestä. Jos finanssipolitiikan valvoja arvioi, että rahoitusasematavoitetta ei saavuteta ilman hyväksyttäviä perusteita, se esittää valtioneuvostolle arvion tarvittavien korjaavien toimenpiteiden mittaluokasta ja aikataulusta. Jos valtioneuvosto ei ryhdy valvojan esittämiin toimiin, sen pitää perustella kantansa julkisesti kahden kuukauden kuluessa valvojan arvion antamisesta.

Korjausmekanismin toinen vaihe koskee tilannetta, jossa Euroopan unionin neuvosto on tehnyt Suomea koskevan päätöksen liiallisesta alijäämästä. Silloin valtioneuvoston tulee ryhtyä Suomelle annettujen suositusten mukaisiin (tai niitä vaikutuksiltaan vastaaviin) toimenpiteisiin määräajassa ja antaa eduskunnalle selonteko. Korjausmekanismin kolmannessa vaiheessa valtioneuvoston tulee

antaa eduskunnalle tiedonanto tarvittavista lisätoimista, jos Euroopan unionin neuvosto on tehnyt Suomea koskevan päätöksen tai ryhtynyt toimenpiteisiin.

Akavalla ei ole huomautettavaa itse korjausmekanismeihin. Sen sijaan on syytä keskustella siitä, mikä taho toimii itsenäisenä finanssipolitiikan valvojana – eli onko se talouspolitiikan arviointineuvosto vai Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV).

Laki talouspolitiikan arviointineuvostosta

Talouspolitiikan arviointineuvostolle esitetään osoitettavaksi EU-asetuksiin sisältyvät itsenäisen finanssipolitiikan valvojan tehtävät. Arviointineuvoston tehtävänä olisi vahvistaa valtion talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnittelun perustana olevat makrotalouden ennusteet. Sen tehtäviin kuuluisi muun muassa valvoa, onko julkisen talouden hoitoa vaalikaudella ohjaava rahoitusasematavoite asetettu oikein, sisältävätkö julkisen talouden suunnitelmat tarvittavat toimenpiteet rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi ja tarkistetaanko julkisen talouden suunnitelmaa vuosittain tarvittavalla tavalla rahoitusasematavoitteen saavuttamiseksi vaalikauden aikana. Talouspolitiikan arviointineuvosto arvioisi talouspolitiikan tavoitteiden saavuttamista sekä vaikutuksia talouskasvun, vakauden, työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyyskannalta. Arviointineuvoston tehtävä olisi arvioida julkisen talouden ohjausmenettelyiden yhtenäisyyttä, johdonmukaisuutta ja vaikuttavuutta.

Arviointineuvoston kokoonpanoon kuuluisivat puheenjohtaja ja neljä muuta jäsentä, jotka edustavat taloustieteen eri alojen korkeatasoista tieteellistä asiantuntemusta. Valtiovarainministeriö pyytäisi yliopistojen taloustieteellisiltä yksiköiltä yhteisen ehdotuksen arviointineuvoston puheenjohtajaksi ja jäseniksi, jotka valtioneuvosto määrää viiden vuoden toimikaudeksi. Arviointineuvostolla olisi asioiden valmistelua ja toimeenpanoa varten sihteeristö, joka olisi virkasuhteessa Valtion taloudellisen tutkimuskeskukseen.

Akavan kanta

Akavan mielestä lisäselvitykset ovat tarpeen siitä, mikä taho on paras hoitamaan riippumattoman finanssipolitiikan valvojan tehtävää.

Esitys tarkoittaa sitä, että Valtiontalouden tarkastusvirastolla (VTV) nyt oleva talouspolitiikan valvontatehtävä ehdotetaan siirrettäväksi toiselle viranomaiselle eli talouspolitiikan arviointineuvostolle. Tällaisesta muutoksesta tai sen valmistelusta ei ole käyty julkista keskustelua. Pitää kysyä, toteutuuko finanssipolitiikan riippumaton valvonta uskottavammin, jos valvonnasta vastaa eduskunnan yhteydessä toimiva VTV vai valtiovarainministeriön hallinnonalalla toimiva talouspolitiikan arviointineuvosto?

Esityksen toteutuessa VTV:n tehtävät vähentyvät ja talouspolitiikan arviointineuvoston tehtävät lisääntyvät. Tämän vuoksi säädettäisiin, että Valtiontalouden tarkastusvirastossa valvontaan liittyviä tehtäviä hoitava henkilöstö siirtyisi Valtion taloudellisen tutkimuskeskukseen virkasuhteeseen. Järjestely kuulostaa erikoiselta, eikä varmasti ole ongelmaton.

Ongelmaton ei välttämättä ole myöskään kaavailtu talouspolitiikan arviointineuvoston kokoonpano. Onko varmaa, että aina löytyy riittävän monia halukkaita, finanssipolitiikasta kiinnostuneita ja korkean tason taloustieteilijöitä hoitamaan arviointineuvoston tehtäviä?

Sorjonen Pasi
Akava ry