

VTT, vieraileva tutkija, Helsingin yliopisto

Valtiovarainvaliokunnalle

Pydyetty lausunto hallituksen esityksestä laeiksi julkisen talouden hoitamisesta ja talouspolitiikan arviointineuvostosta

Finanssipolitiikan ohjausta koskevan lain uudistukselle on tekninen pakko, kun EU:n finanssipolitiikan säännöstö on muuttunut. Kansallinen lainsäädäntö on saatettava sopusointuun EU-säännösten kanssa.

Uudistukselle on myös vahva asiallinen peruste: Suomen julkisen talouden kehitys on kestävämmällä uralla ja tämän korjaamiseksi tarvitaan kaikki mahdollinen institutionaalinen tuki.

Lakiehdotukset palvelevat tavoitettaan hyvin, vaikka yksityiskohtia voisi toteuttaa toisinkin.

Uudistusehdotukseen sisältyy kolme merkittävää muutosta nykytilanteeseen. Ensimmäinen on, että julkiselle taloudelle asetetaan velkatavoite ja siihen etenemiselle minimivauhti, jotka ovat eräiltä osin EU-vaatimuksia tiukemmat. Toinen merkittävä uusi asia on velkatavoitteen saavuttamiseen tähtäävän alijäämäuran määrittäminen kaksivaiheisesti ja osin hallituskaudet ylittävästi parlamentaarisen prosessin tukemana. Kolmanneksi julkisen talouden hoitoa koskevalle riippumattomalle arvioinnille annetaan aikaisempaa suurempi rooli ja tehtävä siirretään pääosin Valtiontalouden tarkastusvirastolta Talouspolitiikan arviointineuvostolle.

Velkatavoite ja sopeutumisvauhti

Ehdotus asettaa julkisen velan tasolle pitkän ajan tavoitteen, enintään 40 % BKT:sta. Velkatasotavoite on siis tiukempi kuin vallitseva EU-säännösten edellyttämä 60 % velkatasokatto. Tämän tavoitteen aikajännettä ei kuitenkaan ole täsmennetty.

Kun lähtötilanteessa velkataso ylittää selvästi myös EU:n asettaman rajan, 40 % tavoite on sellaisenaan lähinnä indikaatio velkasuhdetta koskevasta pitkän ajan kunnianhimon tasosta, ei finanssipolitiikkaa lähimpien vuosikymmenten aikana ohjaava normi. *Tällaista kunnianhimon tasoa voi sinänsä pitää perusteltuna, ottaen huomioon tarve varmistaa riittävä toimintakyky Suomen valtiolle kaikissa tilanteissa.*

Laki edellyttää, että Suomi täyttää yhtäältä EU:n finanssipoliittisten sääntöjen vaatimukset ja niiden implikoiman velanvähennysvauhdin ja toisaalta, että julkisen velan BKT-suhde alenee keskimäärin vähintään 0,75 prosenttiyksiköllä vuotta kohden 8 vuoden keskipitkällä suunnitteluhorisontilla. Tämä jälkimmäinen vaatimus astuu kuitenkin voimaan vasta vuodesta 2033 lähtien. Tätä ennen vähimmäissopeutusvauhti määräytyy asiallisesti EU-finanssipolitiikan sääntöjen perusteella. Tuonnempana kumpi tahansa vaatimus voi tulla sitovaksi ja 60 prosentin tason saavuttamisen jälkeen kansallinen vaatimus tulee sitovaksi rajoitukseksi.

Parlamentarisesti määritellyt alijäämätavoitteet

Laki edellyttää tavoitteiden asettamista valtion, hyvinvointialueiden ja kuntien eli ns. velkaa kerryttävien julkisen talouden osien alijäämälle siten, että sekä EU:n sääntöjä noudatetaan että velkasuhde laskee kansallisen vaatimuksen mukaisesti.

Tavoite asetetaan yhtäältä keskimääräisenä alijäämätavoitteena 8 vuoden periodille seuraavan vaalikauden puolesta välistä, ensimmäisellä kerralla kuitenkin kuuden vuoden periodille vuodesta 2027 vuoteen 2033. Toisaalta tavoite asetetaan alkavan vaalikauden viimeiselle vuodelle.

Tavoitteesta sovitaan parlamentarisessa ryhmässä hyvissä ajoin ennen relevantin periodin alkamista ja ne kirjataan kunkin vaalikauden ensimmäiseen julkisen talouden suunnitelmaan.

Parlamentaarinen yli vaalikauden ulottuva tavoitteenasettelu on tärkeä uusi elementti. Parlamentaarinen yhteisymmärrys lisää luottamusta pitkäjänteisen sopeuttamisen toteutumiseen kahdella tavalla. Kulloisenkin hallituksen ei tarvitse pelätä opposition kritiikkiä itse sopeutuksen mittakaavasta, vaan ainoastaan sopeutustoimien sisällöstä. Toiseksi ylivaalikautisena parlamentaarinen sopimus vähentää riskiä siitä, että poliittisten voimasuhteiden muutos johtaisi vaalien jälkeen sopeutuspolitiikan radikaaliin muutokseen. Julkisen talouden hoidon pitkän ajan uskottavuus mahdollistaa asteittaisen sopeutuksen ja sallii tilapäiset poikkeamat ilman kielteistä vaikutusta rahoituksen hintaan.

Laki mahdollistaa sen, että sopeutusohjelma voi joustaa silloin, kun taloudellinen tilanne tekee ohjelman mukaisen sopeutuksen vaikeaksi tai mahdottomaksi lyhyellä aikavälillä. Yhtäältä ylivaalikautinen alijäämätavoite on asetettu keskiarvona 8 vuodelle, joten se sallii alijäämän jäävän tilapäisesti keskimääräistä suuremmaksi, kunhan parempina vuosina jäämä on vastaavasti parempi. Samoin vaalikauden alijäämätavoitteen asettaminen kauden viimeiselle vuodelle sallii tilapäisen poikkeamisen vaalikauden aikana.

Toiseksi lakiin sisältyy erillinen poikkeuslauseke, jonka mukaan ylivaalikautisen ja edelleen vaalikauden rahoitusasematavoitteiden ei tarvitse täyttää velkasuhteen 0,75 prosenttiyksikön alenemisvauhtia, jos taloudessa on poikkeuksellinen kriisitilanne, jonka olemassaolosta riippumaton valvoja on tehnyt arvion. Hallitus ei toki ole sidottu riippumattoman arvioijan päätelmään, mutta sen täytyy erikseen perustella toiminta, joka on ristiriidassa tämän kanssa.

Tämän lisäksi EU-lainsäädännön vaatimuksista voidaan tilapäisesti poiketa, jos joko EU-alueella kokonaisuutena tai Suomessa erikseen on EU:n neuvoston hyväksymä poikkeuksellinen tilanne.

Kaiken kaikkiaan laki sisältää nähdäkseni riittävät joustomahdollisuudet tilapäisille poikkeamille julkisen talouden sopeuttamisuralta silloin, kun talouden tilanne tekee tavoitteen noudattamisen poikkeuksellisen vaikeaksi tai mahdottomaksi.

Tavoitteiden saavuttaminen ja korjausmekanismi

Laki edellyttää valtioneuvoston ryhtyvän tarpeelliseksi toimenpiteisiin, jos (1) vaalikauden rahoitusasematavoitetta tultaisiin kokonaisarvion mukaan rikkomaan, tai jos (2) koko julkisen talouden kuluvan tai seuraavan vuoden arvioitu nimellinen rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen on heikompi kuin -2,5 prosenttia, tai jos (3) EU-komissio tai neuvosto on arvioinut olevan olemassa riski, että Suomi poikkeaa neuvoston Suomelle hyväksymästä nettomenopolusta.

Finanssipolitiikan riippumaton valvoja laatii säännöllisesti kokonaisarvion julkista taloutta vaalikaudella ohjaavan rahoitusasematavoitteen saavuttamisesta. Jos valvoja katsoo, että rahoitusasematavoitetta ei saavuteta eikä tavoitteesta poikkeamiseen ole hyväksyttäviä perusteita, valvoja esittää valtioneuvostolle arvion tarvittavien korjaavien toimenpiteiden mittaluokasta ja aikataulusta. Jos valtioneuvosto ei ryhdy finanssipolitiikan valvojan 1 momentin nojalla esittämiin toimenpiteisiin, valtioneuvoston tulee julkisesti perustella menettelynsä kahden kuukauden kuluessa finanssipolitiikan valvojan arvion antamisesta.

Korjausmekanismi ja riippumattoman valvojan rooli siinä on periaatteessa tärkeä varmistuskeino sille, että tavoitteista poikkeaminen johtaa mahdollisimman nopeasti korjaaviin toimiin. Erillisen, kuluvan ja seuraavan vuoden arvioidulle alijäämälle asetetun ”turvarajan” tarpeellisuus ei kuitenkaan ole selvä ja sen täsmällinen muotoilu on tarpeeton monimutkaistus.

Jos kuluvan ja seuraavan vuoden alijäämälle asetetaan liian tiukka raja, se heikentää mahdollisuuksia hyödyllisille suhdannejoustoille. Löysänä se ei puolestaan tuo mitään lisää riippumattoman valvojan kokonaisarvioon. Erityisesti on vaikea löytää mitään hyvää syytä sille, että raja koskee koko julkisen sektorin alijäämää, kun itse alijäämätavoite koskee velkaa kerryttäviä osia julkista sektoria. Mikäli tällainen turvaraja asetetaan, se olisi luontevaa asettaa rahoitusasematavoitteen tapaan velkaa kerryttävälle sektoreille.

Riippumattoman valvojan rooli

Laki antaa aikaisempaa vahvemman roolin ja aseman riippumattomalle valvojalle. Yhtäältä valvojan täytyy huolehtia EU-säännösten noudattamiseen liittyvistä valvontatehtävistä aikaisempaa laajemmin, kun valvojan on jatkossa myös vahvistettava valtiovarainministeriön laatima ennuste talouspolitiikan suunnittelun pohjaksi. Toisaalta valvojalla on olennainen rooli finanssipolitiikan uusien kansallisten tavoitteiden toteutumisen valvonnassa.

Valvontatehtävä annetaan Talouspolitiikan arviointineuvostolle, jolla on jo ennestään myös yleinen tehtävä ”arvioida talouspolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista sekä talouspolitiikan vaikutuksia erityisesti taloudellisen kasvun ja vakauden, työllisyyden ja julkisen talouden pitkän ajan kestävyyskannalta”. Talouspolitiikan arviointineuvoston muodostuukin keskeinen talouspolitiikkaa arvioiva elin, joka ottaa kantaa paitsi täsmällisten sääntöjen noudattamiseen ja niistä poikkeamisen perusteltavuuteen, myös talouspolitiikan tarkoituksenmukaisuuteen hyvin laajasti.

Talouspolitiikan riippumaton arvioija on ehdottoman hyödyllinen järjestely tukemaan tietopohjaista ja pitkäjänteistä talouspolitiikkaa. Poliitikassa on ainainen paine sivuuttaa päätösten pitkän ajan vaikutukset. Tällaisen toiminnan perustelemiseksi turvaudutaan usein kyseenalaisiin argumentteihin, jopa vippaskonsteihin. Toisaalta politiikan toteuttajien käsiä ei ole järkeä sitoa joustamattomilla säännöillä, jotka eivät koskaan voi ottaa hyvin huomioon tulevaisuuden monin tavoin epävarmoja olosuhteita. Looginen ratkaisu ovat riittävän yleisluoteiset säännöt, ml. mahdollisuus säännöstä poikkeamiseen, asiantuntijaelimen julkinen arviointi politiikan, etenkin perussäännöstä poikkeamisen, järkevyydestä, sekä vaatimus siitä, että hallituksen on perusteltava poikkeaminen riippumaton valvojan suosituksista.

Riippumattoman arvioijan roolin vahvistuminen korostaa tarvetta huolehtia elimen kyvystä hoitaa tehtävänsä hyvin. Tähän vaikuttaa ainakin kolme tekijää. Elimellä täytyy olla riittävät resurssit laadukkaiden analyysien toteuttamiseen vaaditussa, usein tiukassa aikataulussa. Toiseksi elimeen valittavien henkilöiden tulee olla päteviä ja kyetä toimimaan aidosti hallituksesta riippumattomasti. Kolmanneksi poliittisten toimijoiden tulee kunnioittaa arvioijan roolia.

Päätöstä siirtää arviointitehtävä valtaosin Talouspolitiikan arviointineuvostolle voidaan perustella sillä, että neuvosto on jo tähän mennessä osoittautunut kykeneväksi tuottamaan laajasti arvostettuja politiikka-analyysseja. Ei ole kuitenkaan itsestään selvää, että neuvoston resurssit riittävät laajennetun tehtävän suorittamiseen pelkästään sen turvin, että VTV:stä siirretään muutamia henkilötyövuosia vastaava työpanos neuvoston käyttöön.

Ehdotuksen mukaan valtioneuvosto määrää arviointineuvoston puheenjohtajan ja jäsenet valtiovarainministeriön esityksestä neljän vuoden toimikaudeksi. Valtiovarainministeriö pyytää puolestaan yliopistojen taloustieteellisiltä yksiköiltä yhteisen ehdotuksen arviointineuvoston puheenjohtajaksi ja jäseniksi. Valtiovarainministeriö voi poiketa yliopistojen ehdotuksesta ainoastaan painavista ja perustelluista syistä. Neuvostoa tukeva sihteeristö sijoittuu hallinnollisesti Valtion taloudelliseen tutkimuslaitokseen, vaikka sihteeristön henkilöt valitseekin neuvosto.

Neuvoston resurssointia ja henkilöiden valintaa koskevat asetelma ei poikkea olennaisesti tähän saakka vallinneesta. Kun toisaalta neuvoston työn voi katsoa onnistuneen varsin, tällaisen järjestelyn jatkaminen tuntuu sellaisenaan luontevalta. Neuvoston merkityksen korostuminen, ml. erityisesti se, että neuvosto valvoo jatkossa nimenomaan parlamentaarisesti asetettujen tavoitteiden toteuttamista, herättää kuitenkin kysymyksen, onko neuvosto liian riippuvainen istuvasta hallituksesta ja erityisesti valtiovarainministeriöstä.

Olisikin syytä pohtia, voisiko neuvoston asettaa suoraan eduskunnan alaisuuteen samaan tapaan kuin Valtiontalouden tarkastusvirasto on nykyisin. Neuvostoon valittavia henkilöitä esittäisivät jatkossakin yliopistot, mutta heidät nimittäisi eduskunta. Resurssit määritteli myös eduskunta. Menettely ei estäisi arkipäivän yhteistyötä VATTin organisaation tai keskeisten yliopistojen kanssa samaan tapaan kuin tapahtuu nykyisinkin. Tällainen muutos on toki vaikea nopeasti muokata ensi vuoden alusta voimaan astuvaan lakiin, mutta olisi perusteltua vähintäänkin edellyttää asian selvittämistä niin, että lakia voitaisiin tuonnempana korjata tältä osin.

On myös tärkeä, että sekä parlamentaarinen valmisteluryhmä että hallitus ottavat riippumattoman valvojan analyysit vakavasti. Tämä tarkoittaa päätösten perustamista lähtökohtaisesti valvojan arvioihin ja suosituksiin. Mikäli näistä katsotaan syystä tai toisesta välttämättömäksi poiketa, poikkeaminen on perusteltava selkeästi ja täsmällisesti. Tästä perustelun laadusta voisi olla jokin täsmennys laissa.