



---

**LAUSUNTO 4.12.2012**

**Seija Ilmakunnas, johtaja**  
**PALKANSAAJIEN TUTKIMUSLAITOS**

**Lausuntopyyntö HE 155/2012**  
**27.11.2012, Valtiovarainvaliokunta**

## **Palkansaajien tutkimuslaitoksen lausunto hallituksen esityksestä koskien talous- ja rahaliittoa koskevaa sopimusta**

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt 27.11.2012 Palkansaajien tutkimuslaitokselta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle (HE 155/2012). Hallituksen esitys liittyy sopimukseen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta. Se pitää sisällään esityksen laiksi sopimuksen alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista.

Talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen mukaan kansallisessa lainsäädännössä tulee säätää julkisen talouden rakenteellista tasapainoa koskevasta keskipitkän aikavälin tavoitteesta. Tavoite tulee tehdä vakaus- ja kasvusopimusta vastaavasti ja sillä tulee varmistaa julkisen talouden kestävyys tai nopea eteneminen sitä kohti. Tavoitteen alaraja on -0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta ja vain tietyin edellytyksin -1,0 prosenttia kansantuotteesta. Lakiesitykseen sisältyy myös esitys käytettävästä korjausmekanismeista, mikäli em. tavoitetta ei näytetä saavutettavan, ja myös esitys korjaustoimien minimimitoituksesta ja aikataulusta. Sopimukseen sisältyvien sääntöjen asettamisen ja noudattamisen valvonta esitetään tehtäväksi valtiontalouden tarkastusvirastossa (VTV).

Kysymyksessä on laaja asiakokonaisuus. Tässä lausunnossa kiinnitetään huomiota erityisesti julkisen talouden tapainolle asetettavien tavoitteiden asettamiseen sekä lain noudattamisen valvontaa koskevaan esitykseen.

### **Budjettikurisäätöjen vahvistaminen osana EMU:n kehittämistä**

Budjettikurisäätöjen vahvistaminen on muodostunut olennaiseksi osaksi EMU:n kehittämistä pankkiunionin rakentamisen ja makrotalouden epätasapainojen torjunnan rinnalla. Tähän on vaikuttanut ensinnäkin se, että eurokriisi on koetellut vakavimmin velkakestävyydeltään heikkoja maita. Aiempina vuosina sekä julkisen talouden sääntöihin perustuva budjettikuri että rahoitusmarkkinoiden kautta toteutuva ns. markkinakuri pettivät, mikä myös selittää uusien sääntöjen ja sääntöjen noudattamisen valvonnan lisäämistä. Esimerkiksi liiallisen alijäämän menettelyyn on haettu enemmän tehoa antamalla velkakriteerille perustellusti enemmän painoa alijäämäkriteerin rinnalla. Myös muita sääntöjä on lisätty ja ne koskevat muun muassa menokehitystä ja rakenteellista alijäämää.



Budjettikurisääntöjen vahvistamista voi toteutuneen kehityksen perusteella pitää perusteltuna tavoitteena, mutta toteuttamistavat ovat osin ongelmallisia. Riskinä on ainakin budjettikurisääntöjen päällekkäisyys ja monimutkaisuus. Säännöt koskevat varsinaista alijäämää, rakenteellista alijäämää, velkasuhdetta ja menokehitystä ja näitä täydentävät vielä säännöt koskien velan ja rakennejäämän sopeutusrataa. Tällainen monimutkainen sääntövyöhyke ei yleensä ole läpinäkyvä ja helposti kommunikativissa kansalaisille. Se rajoittaa jatkossa entistä enemmän myös maita, joiden kohdalla näin yksityiskohtainen velkakestävyys ulkoinen kontrollointi ei ole välttämätöntä. Rajoitettavaa on myös se, että verotuksen harmonisointipyrkimykset eivät näytä juuri etenevän, vaikka muutoin budjettisääntely vahvistuu.

### **Rakenteellista rahoitusasemaa koskeva tavoite osana kansallista lainsäädäntöä**

Talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen ja hallituksen esityksen perusteella lakiin kirjataan se, että valtioneuvosto asettaa julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan tavoitteen. Lausunnon ensimmäinen sitä koskeva huomio liittyy rakenteellisen rahoitusaseman mittariin. Se ei ole suoraan tilastotiedoista havaittava julkisen talouden tilan mittari, vaan sen laskemiseen liittyy aina sopimuksenvaraisuutta. Tällainen tulkinnanvaraisuus sopii lähtökohtaisesti huonosti oikeudellisesti sitovan lainsäädännön yhteyteen.

Rakenteellisen rahoitusaseman laskemiseksi arvioidaan suhdannetilanteesta johtuva alijäämän osa ja jäljelle jäävä osa on rakenteellista julkisen talouden epätasapainoa. Suhdanneosan määrittäminen edellyttää puolestaan ns. tuotantokuilun - toteutuneen ja potentiaalisen kokonaistuotannon eron - arviointia. Erityisesti eurokriisin kaltaisissa poikkeustiloissa on epävarmaa tehdä julkisen talouden vajeen jakoa suhdanneperäiseen ja rakenteelliseen osaan. Tällöin on vaikea yksiselitteisesti päätellä, mikä osuus tuotannon laskusta on suhdanneluonteista ja mikä osa pysyvämpää rakenteellista pudotusta. Tulkinnanvaraisuutta kuvaavat erot syksyllä 2012 tehdyissä laskelmissa vuosille 2012-2014: valtiovarainministeriön laskelmien mukaan Suomessa julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema on ylijäämäinen, mutta EU:n ja OECD:n laskelmien mukaan ko. rahoitusasema on alijäämäinen.

Jatkossakin erilaiset luvut tulevat tuottamaan hankaluuksia arvioitaessa rakenteellisen rahoitusaseman kehitystä eduskunnassa.

Toinen rakenteellista rahoitusasemaa koskeva lausunnon huomio liittyy tavoitetasoon, joka ko. mittarille tullaan käytännössä asettamaan. Tällä hetkellä Suomen vakaus- ja kasvusopimuksessa asetettu keskipitkän aikavälin tavoite on 0,5 prosentin rakenteellinen jäämä suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomessa on siis asetettu selvästi tiukempi tavoitetaso kuin mitä EU-tason sopimukset edellyttävät. Keväällä julkaistussa vakausohjelmassa arvioitiin, että keskipitkän aikavälin tavoite saavutetaan ohjelmakaudella 2012 - 2016 ja suhdannekorjattu rahoitusasapaino vahvistuisi vuoden 2012 0,4 prosentista 0,7 - 0,9 prosenttiin loppuperiodilla. EU:n ja OECD:n laskelmat kuitenkin viittaavat negatiiviseen rahoitusjäämään eli siihen, että tavoitetta ei saavutettaisi.

Väestön ikääntymisen menovaikutuksista johdettujen kunnianhimoista keskipitkän aikavälin tavoitetta voi pitää kansallisella tasolla perusteltuna. Tästä ei kuitenkaan seuraa, että huomattavasti minimitasoa vaativampi tavoite olisi jatkossa perusteltu EU-tason sitovaksi tavoitteeksi. Yhtäältä kysymys on edellä mainitusta mittarin tulkinnanvaraisuudesta. Toinen riski liittyy siihen, että mailta edellytetään korjaustoimia viimeistään seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä, kun tavoitteista näytetään jäävän jälkeä. Tilannetta korjaavat kiristystoimet ajoittuvat helposti taantumaan tai hyvin heiveröisen talouskasvun aikaan, jolloin lisäkiristykset heikentävät entisestään kasvunäkymiä. Käytännössä lisäsopeutus kohdistuu äkisti valtiontalouteen.

### **Lain noudattamisen valvonta**

Lakiesityksen mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo osana valtiontalouden hoidon tarkastamista lain ja sen nojalla annettujen säännösten noudattamista. Tehtävän katsotaan esityksessä vastaavan luonteeltaan tarkastusviraston valtiontalouteen kohdistamaa finanssipolitiikan tarkastusta ja tehtävien ei arvioida edellyttävän määrärahojen lisäystä. Ehdotetut valvontatehtävät eivät kuitenkaan ulotu kuntien ja kuntayhtymien, sosiaaliturvarahastojen ja työeläkelaitosten toimintaan ja talouteen.



Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama prosessien lainmukaisuuden valvonta on luontevasti yhdistettävissä viraston nykyisiin tehtäviin. Valvontatehtävän osalta esitystä voidaan kuitenkin pitää ongelmallisena siltä osin kuin se koskee VTV:n roolia korjaustoimien riittävyyden arvioijana. Esityksen perusteluissa todetaan, että valtiontalouden tarkastusvirasto antaa lausuntonsa valtioneuvoston esittämistä toimenpiteistä ja niiden riittävyydestä tilanteessa, jossa julkisen talouden rahoitusasema suhteessa bruttokansantuotteeseen tulee parantaa vähintään 0,5 prosenttiyksikköä. Tämän tyyppinen arviointi vaatii laajaa perehtyneisyyttä taloustieteelliseen vaikuttavuusanalyysiin ja mm. julkisen sektorin eri alasektoreiden välisten vuorovaikutusten empiiristä arviointia. Valtiontalouden tarkastusviraston osaaminen ei lähtökohtaisesti suuntaudu tämän tyyppisiin kysymyksiin ja esitykseen ei myöskään sisälly lisäresursseja ko. virastolle.

Valvontatehtävän osalta hallituksen esitysluonnosta voi tässä valossa pitää ongelmallisena. Sitä tulisi täydentää ekonomistiosaamisella, joka voisi toteutua ns. finanssipoliittinen neuvoston (fiscal council) muodossa. Tällainen instituutio on jo olemassa useimmissa EU-maissa ja talouspolitiikan uskottavuuden ja avoimuuden kannalta olisi perusteltua, että myös Suomessa toimisi tällainen instituutio. Pyrkimyksenä olisi se, että ammatillisesti korkeatasoinen riippumaton asiantuntijaraati julkaisee arvionsa ja voi tuoda talouspolitiikan harjoittamiseen tarvittavaa kriittistä ulkopuolista kontrollia. Yhdessä ko. neuvosto ja finanssipoliitiikan säännöt voivat tuottaa joustavamman ja paremman lopputuloksen kuin pelkästään sääntöihin perustuva järjestelmä. On tärkeää, että neuvoston toimintaa resursoidaan riittävästi, jotta se voi tehdä omia arvioitaan laadukkaasti ja riippumattomasti.