

TARKASTUSVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä marraskuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (HE 155/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi valtiovarainvaliokuntaan samalla määrännyt,

että tarkastusvaliokunnan on annettava asiasta lausunto valtiovarainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- pääjohtaja, OTT Tuomas Pöysti ja esikuntapäällikkö, KTT Tanja Tanayama, Valtiontalouden tarkastusvirasto, eduskunta
- julkisoikeuden yliopistonlehtori, HTT Jani Wacker, Tampereen yliopisto.

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esityksessä HE 155/2012 vp esitetään hyväksyttäväksi ja saatettavaksi voimaan euroalueen valtioiden sekä Britanniaa ja Tsekin tasavaltaa lukuun ottamatta kaikkien muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden talousliiton vahvistamisesta tekemä valtiosopimus, joka sisältää finanssipoliittisen sopimuksen (Fiscal Compact). Samalla lailla ehdotetaan saatettavaksi kansallisesti voimaan Euroopan unionin neuvos-

ton direktiivi 2011/85/EU jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista eli budjettikehysdirektiivi. Talousliiton vahvistamisesta tehdyn sopimuksen 3 artiklan perusteella on annettu komission tiedonanto valtiosopimuksessa edellytetyn finanssipoliittikan korjausmekanismin järjestämistä koskevista periaatteista (KOM (2012) 342 lopullinen). Sekä sopimus että direktiivi edellyttävät, että niissä

edellytettyjen finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista valvoo riippumaton toimielin. Voimaansaattamislakiehdotuksen mukaan valvontatehtävä annettaisiin Valtiontalouden tarkastusvi-

rastolle. Tätä koskeva viittaussäännös sisällytettäisiin selkeyssyistä myös valtiontalouden tarkastusvirastosta annettuun lakiin (676/2000).

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Tarkastusvaliokunta arvioi ja tarkastelee ehdotettuja säännöksiä hallituksesta riippumattoman finanssipolitiikan ulkoisen tarkastuksen ja parlamentaarisen valvonnan näkökulmasta. Valiokunnan mielestä uskottavan valvontajärjestelmän kannalta on pidettävä tärkeänä, että hallintokoneiston sisäisen valvonnan rinnalla toteutuu niin sanottu ulkoinen valvonta, jolla tarkoitetaan valtioneuvoston ja sen alaisen hallinnon varainkäyttöön sen ulkopuolelta kohdistuvaa riippumatonta valvontaa, tarkastusta ja arviointia.

Valtiontalouden valvontajärjestelmä

Talousliiton vahvistamista koskeva sopimus edellyttää finanssipolitiikan korjausmekanismia ja sen hallituksesta riippumatonta valvontaa. Budjettikehysdirektiivi edellyttää numeeristen finanssipolitiikan sääntöjen asettamista sekä samoin niiden riippumatonta seurantaa ja valvontaa. Talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen 3 artiklan 2 kappaleen mukaan korjausmekanismiin tulee kunnioittaa täysin kansallisten parlamenttien oikeuksia. Sopimuksen perusteella korjausmekanismia koskevista yhteisistä periaatteista annetussa komission tiedonannossa KOM (2012) 342 lopullinen todetaan periaatteessa 1, että korjausmekanismiin tulee kunnioittaa kansallisen parlamentin oikeuksia. Tiedonannon periaate 7 koskee riippumatonta seurantaa ja valvontaa. Periaatteen mukaan riippumattoman valvonnan järjestämisessä tulee ottaa huomioon jäsenvaltion instituutiot ja hallinnolliset rakenteet. Valvovalla toimielimellä tulee olla lakisääteinen asema, riippumattomuus ja tietojensaantioikeus sekä erityisesti oikeus antaa ja julkistaa havaintonsa itsenäisesti.

Valtiontalouden ulkoisen valvonnan toimijoita ovat Suomessa perustuslain 90 §:n mukaan eduskunnan tarkastusvaliokunta ja Valtiontalouden tarkastusvirasto. Perustuslain 90.1 §:n mukaan eduskunta valvoo valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista. Tätä varten eduskunnassa on tarkastusvaliokunta, jonka tulee saattaa eduskunnan tietoon merkittävät valvontahavaintonsa.

Lakiesityksessä valvontatehtävä osoitetaan Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tarkastusvirasto hoitaisi tehtävän osana perustuslain 90 §:n 2 momentissa säädettyä valtiontalouden ulkoista tarkastusta. Käytännössä tehtävä hoidettaisiin osana tarkastusvirastossa jo suoritettavaa finanssipolitiikan tarkastusta. Sisällöllisesti valvonta vastaisi tarkastusvirastossa jo nykyisinkin suoritettavaa finanssipolitiikan tarkastusta ja siinä tehtävää valtiontalouden kehysten ja muiden finanssipolitiikan sääntöjen toimivuuden ja noudattamisen tarkastusta.

Tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastus kohdistuu valtioneuvostoon finanssipolitiikan valmistelijana, ja tarkastuksen kohteena ovat mm. finanssipoliittisen päätöksenteon perustana olevien tietojen luotettavuus ja finanssipolitiikan sääntöjen noudattaminen ja toimivuus sekä tavoitteenasettelun avoimuus ja läpinäkyvyys.

Finanssipolitiikan tarkastuksen tulokset raportoidaan yksittäisissä tarkastuskertomuksissa sekä eduskunnalle annettavissa tarkastusviraston kertomuksissa. Keväällä eduskunnalle annettavaan erilliskertomukseen valtion tilinpäätöksen ja tilinpäätöskertomuksen (jatkossa hallituksen vuosikertomus) tarkastuksesta sisältyy finanssipolitiikan jatkuvan tarkastuksen raportti. Siinä arvioidaan valtiontalouden kehysten noudattamista ja muiden finanssipolitiikan sääntö-

jen noudattamista. Lisäksi tarkastusvirasto raportoi eduskunnalle kahdesti vaalikaudessa valtion finanssipolitiikasta.

Muut finanssipolitiikkaa koskevat tarkastuskertomukset annetaan lain mukaan aina tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle. Tarkastusvaliokunta ja sen kautta eduskunta saa näin parlamentaarista valvontaa varten aina tiedon tarkastusviraston finanssipolitiikan tarkastuksen ja valvonnan havainnoista ja kannanotoista. Lakiesitys mahdollistaa myös lausuntotyyppiset kannanotot, joista on mahdollista informoida tarkastusvaliokuntaa ja eduskuntaa nykyisillä menetelytavoilla.

Tarkastusviraston tehtäviin ei kuulu tarkastaa eduskunnan päätösten tarkoituksenmukaisuutta, mutta se voi arvioida niiden perustana olevia tietoja sekä tarvittaessa kiinnittää huomiota tavoitteiden ja keinojen ristiriitaan. Tarkastusvirasto voi antaa politiikkasuosituksia tarkastusten yhteydessä. Lakiesityksessä ei myöskään ehdoteta säädettäväksi tarkastusviraston tehtäväksi antaa yleistä talouspolitiikkaa koskevia ennakkollisia suosituksia, mikä on osassa maita osoitettu ns. finanssipolitiikan neuvostojen tehtäväksi.

Valiokunnan mielestä myös Suomessa on ajankohtaista selvittää finanssipolitiikan neuvoston tarvetta, tehtäviä ja asemaa. Valiokunta painottaa, että ennakkollisten politiikkasuositusten antaminen ja finanssipolitiikan ja sen sääntöjen valvonta ovat kaksi erillistä asiaa. Viime kädessä päätökset finanssipolitiikasta tekee eduskunta säätäessään budjettilait, hyväksyessään talousarvion sekä päättäessään valtion velanotosta. Näiden eduskunnan finanssipoliittisten toimien sisältö ei voi olla Valtiontalouden tarkastusviraston harjoittaman tarkastuksen kohteena, vaan pääasiallisina tarkastuskohteina ovat valtioneuvoston ja valtiovarainministeriön finanssipoliittiset toimet.

Finanssipolitiikan korjausmekanismi olisi lakiesityksen mukaan valtioneuvoston tiedonanto eduskunnalle. Näin finanssipolitiikkaa koskevat linjaukset jäisivät aina eduskunnan tehtäväksi ja poliittiseen harkintaan. Tiedonantomenettelyssä finanssipolitiikan korjausmekanismi olisi osa perustuslain mukaista eduskunnan harjoittamaa

hallituksen parlamentaarista valvontaa. Tiedonantomenettelyn kautta eduskunnalla on oikeus ja myös käytännön mahdollisuus saada tietoja sekä arvioida finanssipolitiikan tavoitteenasettelua ja tavoitteiden saavuttamista myös talousliiton vahvistamisesta tehdyn sopimuksen näkökulmasta. Valiokunta pitää ehdottoman tarpeellisenä, että eduskunnan tulee viivytyksettä saada käyttöönsä kaikki korjausmekanismiin sisältyvät tarkastuskertomukset ja -havainnot sekä muut parlamentaarisen valvonnan edellyttämät tiedot.

Valiokunta toteaa ehdotetun finanssipolitiikan tarkastustehtävän sopivan Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tarkastusvirasto täyttää hyvin valtiosopimuksessa ja sen perusteella annetuissa korjausmekanismin periaatteissa asetetut kriteerit. Tarkastusvirasto on perustuslain 90 §:n perusteella täysin riippumaton valvontaviranomainen suhteessa hallitukseen, ja toiminnallisesti riippumaton myös suhteessa eduskuntaan. Tarkastusvirasto raportoi tarkastushavaintonsa eduskunnalle ja tarkastuskohteena olevalle hallitukselle ja hallinnolle. Tarkastusvirastolla on asiantuntemuksensa ja puolueettoman sekä riippumattoman asemansa perusteella hyvät mahdollisuudet esittää julkisesti ja saatataa eduskunnan täysistunnolle valtiontalouden hoidon valvontaa ja finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista koskevat havaintonsa.

Korjausmekanismi, talousennusteet ja rakenteellinen jäämä

Talousliiton vahvistamista koskeva sopimus asettaa julkisen talouden rahoitusasemaa koskevan tasapainotavoitteen. Valtiosopimuksen mukaan julkinen talous on tasapainossa, kun noudatetaan vakaus- ja kasvusopimukseen perustuvaa keskipitkän aikavälin tavoitetta ja jäsenvaltion rakenteellinen alijäämä ei ylitä 0,5:tä prosenttia suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuoteseen tai maissa, joissa julkinen velka on merkittävästi alle 60 prosenttia bruttokansantuotteesta ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyyteen kohdistuvat riskit ovat vähäiset, ei ylitä yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta. Ta-

lousliiton vahvistamista koskeva sopimus edellyttää vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen maakohtaisen keskipitkän aikavälin tavoitteen noudattamista. Tämä tarkoittaa käytännössä pitkälti samantasoista julkisen talouden tasapainoa kuin mitä jo nykyisellään vakaus- ja kasvusopimuksen oikeudelliset säännöt edellyttävät.

Hallituksen esitykseen liittyy keskeisesti kysymys finanssipolitiikan korjausmekanismista ja sen taustalla olevista komission tekemistä talousennusteista ja niiden eroista verrattuna kansallisiin ennusteisiin. Talousennusteiden osalta on tuotu esiin mm. epäilyjä siitä, että kansalliset ennusteluvut olisivat lähempänä ns. virallista optimismia, ja komission lukuja olisi tästä syystä pidettävä luotettavampina. Valiokunnan mielestä myös komission tekemiä talousennusteita on syytä tarkastella ja arvioida tietyin varauksin. Esimerkiksi komission käytössä olevat yksittäisten jäsenmaiden ennusteisiin ja laskelmiin käytettävät asiantuntijaresurssit ovat rajalliset. Lisäksi ennustelukuihin ja talouden kehitystä koskeviin lähtöoletuksiin liittyy aina epävarmuutta.

Komission esittämät luvut ovat keskeisessä asemassa esimerkiksi silloin, kun päätetään ns. liiallisen alijäämän olemassaolosta, koska perustamissopimus kieltää yksiselitteisesti liialliset, 3 %:n viitearvon ylittävät julkisen talouden alijäämät. Arvioinnin ja päätöksenteon ongelmana on, että rakenteellisia jäämiä ei voida havainnoida suoraan julkista taloutta koskevista tilastoista, vaan niiden arviointi edellyttää aina määrättyjä lähtökohtaoletuksia ja taloudellisia laskelmia.

Vaikka laskentasäännöt ovat yhteisiä, on rakenteellinen alijäämä teknisesti vaikeasti laskettavissa oleva suure ja sen laskentaan voi käytännössä liittyä tulkinnanvaraisuutta ja erimielisyyttä. Tämän vuoksi yhteiset eurooppalaiset käytäntösäännöt alijäämän arvioinnissa ovat tärkeitä, vaikka ne eivät välttämättä johdakaan kunkin jäsenvaltion talouden ominaispiirteiden kannalta parhaimpaan ratkaisuun.

Tarkastusvaliokunta on selvittänyt tilaamallaan tutkimuksella valtiovarainministeriön ennustetoimintaa ja esittänyt ennusteiden osuvuudesta ja luotettavuudesta kannanottonsa (TrVL 1/2010 vp — MINS 2/2010 vp). Tutkimustulosten mukaan valtiovarainministeriön talousennusteet vuosina 1998—2007 kestävä vertailun muiden suomalaisten ennustelaitosten talousennusteisiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että talousennusteiden perustana olevat laskennalliset oletukset ja myös ennusteiden riski- ja herkkyysanalyysit dokumentoidaan mahdollisimman selkeästi ja avoimesti ja myös eduskunnan käsittelyssä helposti saatavissa oleviin julkisiin asiakirjoihin. Valiokunnan mielestä komission ennustetoiminnasta tulee vastaavalla tavalla tehdä ulkoista laadunarviointia. Näin varmistetaan komission talousennusteiden laatu ja luotettavuus verrattuna muihin ennustelaitoksiin.

Lausunto

Lausuntonaan tarkastusvaliokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
vpj.	Matti Saarinen /sd	Kari Tolvanen /kok
jäs.	Sirkka-Liisa Anttila /kesk	Anu Urpalainen /kok
	Eero Lehti /kok	Erkki Virtanen /vas
	Mika Lintilä /kesk	vjäs. Kauko Tuupainen /ps.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Matti Salminen.