



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel XXX
[...] (2017) XXX draft

ANNEX 7

LIITE

Maakohtainen liite

SUOMI

(vain englanninkielinen teksti on todistusvoimainen)

asiakirjaan

KOMISSION KERTOMUS

**esitetty talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja
hallinnasta tehdyn sopimuksen 8 artiklan nojalla**

SUOMI

Suomi talletti talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen (vakaussopimus) ratifioimiskirjansa Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristöön 21. joulukuuta 2012.

Arvioinnissa huomioon otetut kansalliset säännökset ovat olennaisilta osiltaan ne, jotka sisältyvät seuraaviin säädöksiin:

- Suomen perustuslaki
- laki vakaussopimuksen ja budjettikehysdirektiivin täytäntöönpanosta (laki nro 869/2012) ("finanssipoliittinen laki") sekä siihen myöhemmin lailla nro 18/2017 tehdyt muutokset
- laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (laki nro 676/2000)
- laki valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain muuttamisesta (laki nro 870/2012), annettu 18. joulukuuta 2012, sekä valtiontalouden tarkastusviraston työjärjestys (28. kesäkuuta 2016 hyväksytty versio).

1. Säännösten oikeudellinen asema

Suomen vuotuista talousarviota ei anneta eduskunnan säätämän lain muodossa. Talousarviosta annetaan hallituksen esitys. Koska finanssipoliittinen laki annetaan eduskunnan säätämänä lakina, talousarviomenettelyn on noudatettava sitä. Talousarvion (joka ei ole muodollisesti eduskunnan säätämä laki) on noudatettava finanssipoliittista lakia, jolla vakaussopimus on sisällytetty Suomen lainsäädäntöön.

Oikeuskansleri, joka osallistuu valtioneuvoston istuntoihin, antaa neuvoja hallituksen säädösten lainmukaisuudesta (ennalta ehkäisevä tarkastus). Oikeuskansleri on ylin laillisuusvalvoja Suomessa, ja hän valvoo muun muassa hallituksen päätösluonnosten laillisuutta. Jos oikeuskansleri ottaa esille kysymyksen ministeriön ehdotuksen laillisuudesta, asiaa ei enää käsitellä valtioneuvoston istunnossa. Perustuslain 112 §:ssä säädetään, että jos oikeuskansleri havaitsee päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos huomautuksia ei oteta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Kun eduskunta on hyväksynyt talousarvion, siihen ei ilmeisesti kohdistu tehokasta tuomioistuinvalvontaa.

Jälkikäteen suoritettavan oikeudellisen tarkastelun mahdollisuutta koskevaa epävarmuutta tasapainottavat se, että finanssipoliittisen lain asema normina on korkeampi kuin talousarvion oikeudellinen muoto, oikeuskanslerin rooli ja se, että vakaussopimuksen mukaisesti luotu vahva seurantamekanismi näyttää myös takaavan finanssipoliittisen lain tiukan täytäntöönpanon (ks. jäljempänä 4 kohta).

Tätä taustaa vasten ja ottaen huomioon riippumatonta ja operatiivista valvontaelintä koskevan myönteisen arvion, Suomen säännökset noudattavat kriteeriä, jonka mukaan säännösten on oltava "sitovia ja pysyviä, mielellään perustuslain luonteisia, tai joiden täysimääräinen kunnioittaminen ja noudattaminen kansallisten talousarviomenettelyjen kaikissa vaiheissa taataan muuten".

2. Tasapainoisen talousarvion sääntö

Muotoilu: Tasapainoisen talousarvion sääntö on sisällytetty lain nro 869/2012 1 ja 2 §:ään.

Kyseisen lain 1 §:ssä säädetään, että vakaussopimuksen ”määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut”, millä sisällytetään vakaussopimuksen asianmukainen osa osaksi Suomen lainsäädäntöä. Kuten viranomaiset ovat vahvistaneet, 1 §:ssä varmistetaan, että vakaussopimuksen 3 artiklasta johtuvat tasapainoisen talousarvion säännön määräykset tulevat täysin voimaan Suomen lainsäädännössä. Koska nämä säännökset ovat selkeitä tasapainoisen talousarvion säännön osalta (rakenteellisen rahoitusaseman olisi oltava keskipitkän aikavälin tavoitteen mukainen; alarajan olisi oltava -0,5 % tai -1 %), niiden tosiasiallinen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä varmistetaan ilman kansallisen lainsäädännön lisäsäännöksiä. Lisäksi 2 §:n mukaan valtioneuvosto asettaa julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen vakaussopimuksen mukaisesti.

Lähentyminen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta: Laissa nro 869/2012 ei ole säännöksiä vakaussopimuksen täytäntöönpanosta siltä osin kuin on kyse sääntelystä, joka liittyy lähentymiseen kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta, mutta koska Suomi saavutti keskipitkän aikavälin tavoitteen sen jälkeen, kun laki nro 869/2012 tuli voimaan, asian kannalta relevantteja ovat säännökset, jotka koskevat poikkeamista keskipitkän aikavälin tavoitteesta eli korjausmekanismia.

Poikkeuslausekkeet: Mitä tulee tasapainoisen talousarvion säännön muotoiluun, lain nro 869/2012 1 §:ssä varmistetaan, että määräykset, jotka koskevat ”poikkeuksellisia olosuhteita”, saatetaan suoraan voimaan Suomen lainsäädännössä.

Kaiken kaikkiaan tasapainoisen talousarvion sääntö noudattaa vakaussopimuksen vaatimuksia. Tasapainoisen talousarvion sääntö on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä suorilla viittauksilla vakaussopimukseen, millä varmistetaan, että kansalliset säännökset ovat täysin vakaussopimuksen mukaisia. Tasapainoisen talousarvion säännön saattaminen voimaan Suomen lainsäädännössä tällä tavoin on hyväksyttävää, sillä asiaa koskevat vakaussopimuksen määräykset ovat riittävän selkeitä ja tarkkoja.

3. Korjausmekanismi

Korjausmekanismiin liittyvät säännökset löytyvät lähinnä lain nro 869/2012 3 §:stä, mukaan lukien lakiin nro 18/2017 sisältyvät muutokset.

Käynnistäminen: Korjausmekanismin käynnistäminen liittyy merkittävää poikkeamaa koskevaan menettelyyn unionin tasolla. Hallitus voi käynnistää menettelyn myös omasta aloitteestaan.

Kun neuvosto on antanut asetuksen (EY) N:o 1466/97 6 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisen suosituksen, valtioneuvoston on annettava selonteko, jossa on arvio poikkeaman määrästä ja selostus toimenpiteistä, joilla poikkeama korjataan viimeistään seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä. Jos neuvosto antaa asetuksen (EY) N:o 1466/97 6 artiklan 2 kohdan neljännen tai viidennen alakohdan mukaisen suosituksen (eli jos tuloksellisia toimia ei ole toteutettu 6 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan mukaisesti annetun neuvoston suosituksen johdosta), valtioneuvoston on annettava ilman aiheetonta viivytystä eduskunnalle tiedonanto, jossa on arvio rakenteellisen rahoitusaseman poikkeaman määrästä sekä korjaussuunnitelma.

Hallitus voi toteuttaa korjaavia toimenpiteitä myös omasta aloitteestaan, jos se katsoo, että kyseinen rakenteellisen rahoitusaseman poikkeama vaarantaa keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttamisen. Lainsäädäntö on yhdenmukainen siltä osin kuin on kyse joko tämän säännöksen ex ante -käytöstä (ennusteiden perusteella) tai ex post -käytöstä (havaitun merkittävän poikkeaman perusteella).

Lisäksi voidaan todeta, että valtiontalouden tarkastusvirastolla on valtuudet (lain nro 869/2012 7 §) valvoa laissa nro 869/2012 vahvistettujen sääntöjen noudattamista, ja se voi tehdä korjaavien toimien tarvetta koskevia arviointeja.

Korjauksen sisältö: Korjaussuunnitelma käsittää selvityksen lainsäädäntö- ja muista toimenpiteistä, joilla poikkeama korjataan viimeistään seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä (lain nro 869/2012 3 §). Kyseinen säännös tarkoittaa, että julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai sopeuttamisurasta korjattaisiin täysin kahden vuoden kuluttua merkittävän poikkeaman syntymisestä. Tämä sääntö vastaa vakaussopimuksen vaatimusta korjata poikkeamat ”tietyn ajanjakson kuluessa”. Se on yhdenmukainen myös yhteisten periaatteiden kanssa, sillä ne tosiasiallisesti varmistavat, että alaperiaatteita, jotka koskevat suhteellisuutta, keskipitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamista ja vakautta noudatetaan (periaatteen 4 mukaisesti).

Lisäksi siinä määrin kuin kansallisen korjausmenettelyn käynnistäminen liittyy merkittävää poikkeamaa koskevaan unionin tason menettelyyn, voidaan olettaa, että korjauksen asiasisältö liittyy läheisesti myös unionin tason suosituksiin sen periaatteen mukaisesti, joka koskee johdonmukaisuutta unionin julkisen talouden valvontakehyksen kanssa.

Yleistä: Korjausmekanismi on vakaussopimuksen vaatimusten ja yhteisten periaatteiden mukainen. Korjausmekanismin automaattinen käynnistyminen liittyy unionin toimielinten antamiin suosituksiin. Sääntö poikkeamien korjaamisesta enintään kahden vuoden kuluessa niiden esiintymisestä on vakaussopimuksen ja yhteisten periaatteiden mukaista.

4. Valvontaelin

Valvonnasta vastaa valtiontalouden tarkastusvirasto.

Rakenne ja lakisääteinen järjestelmä: Valtiontalouden tarkastusvirasto on riippumaton laitos, jolla on perustuslailliset tarkastusta koskevat toimivaltuudet, ja sille on annettu myös laissa nro 869/2012 säädetyt tehtävät. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikkö vastaa finanssipolitiikan valvonnasta ja arvioinnista. Yksikköä johtaa ylijohtaja.

Valtuudet: Valtiontalouden tarkastusviraston yleiset valtuudet antavat tarvittavan perustan finanssipoliittisen sopimuksen ja yhteisten periaatteiden mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Jo ennen kuin Suomi ratifioi vakaussopimuksen, valtiontalouden tarkastusvirasto oli arvioinut kansallisten finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista ja niiden vaikuttavuutta. Lain nro 869/2012 7 §:ssä valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi annetaan tasapainoisen talousarvion säännön noudattamisen valvonta, ja lisätietoja on hallituksen esityksessä laiksi nro 869/2012. Koska valtiontalouden tarkastusvirastolle annettiin uusia tehtäviä, lailla nro 870/2012 muutettiin valtiontalouden tarkastusvirastosta annettua lakia. Tarkastusviraston työjärjestyksen mukaisesti tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikön tehtäväksi on nimenomaisesti annettu finanssipolitiikan valvonta ja arviointi. Valtiontalouden tarkastusviraston on ilmoitettava valvonnan perusteella tekemistään johtopäätöksistä valtioneuvostolle. Koska korjausmekanismin käynnistyminen kytkeytyy tiiviisti merkittävää poikkeamaa koskevaan EU:n menettelyyn, tarkastusvirastolle on annettu

laajat valtuudet tällä alalla. Sen tehtävät poikkeuslausekkeiden käytössä, laajentamisessa tai käytön lopettamisessa on muotoiltu yleisellä tavalla. Poikkeuslausekkeiden voimassaolon päättymisen jälkeen valtiontalouden tarkastusvirasto antaa arvion siitä, ovatko korjaavat toimenpiteet riittäviä keskipitkän aikavälin tavoitteisiin palaamiseksi. Muita valtiontalouden tarkastusvirastolle annettuja tehtäviä ovat sopeutustoimien tarvetta koskevista havainnoista raportointi ennen korjausmekanismin käynnistymistä ja hallituksen finanssipolitiikan taustalla olevien makrotalouden ennusteiden laadun arviointi.

”Noudata tai selitä” -periaate: Lain nro 869/2012 7 §:n muuttamisesta annetun lain nro 18/2017 mukaan sen jälkeen, kun valtiontalouden tarkastusvirasto on raportoinut valtioneuvostolle finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisesta, valtioneuvosto antaa julkisen kannanoton siltä osin kuin se ei yhdy tarkastusviraston johtopäätöksiin, joiden mukaan kyseistä lakia ei ole noudatettu. Lisäksi on syytä panna merkille, että perustuslain ja lain nro 676/2000 5 §:n mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto voi pyytää vastausta sen tarkastuksen kohteena olleelta viranomaiselta. Tarkastusvirastolla on myös valtuudet esittää eduskunnan täysistunnossa kertomus ja käynnistää keskustelu, jonka perusteella eduskunta voi ehdottaa äänestystä luottamuslauseesta hallitukselle. Eduskunnan istunnoissa myös hallituksen ja asianomaisten ministeriöiden on annettava vastaukset.

Riippumattomuus ja tiedottaminen: Valtiontalouden tarkastusviraston riippumattomuus on taattu perustuslain 90 §:ssä ja valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa. Sen virkamiehet ovat riippumattomia yleisen perustuslaillisen riippumattomuusperiaatteen mukaisesti, mikä taataan eduskunnan virkamiehistä annetussa laissa (laki nro 1197/2003). Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus raportoida vapaasti, ja myös julkinen tiedottaminen on taattu. Lain nro 676/2000 6 §:ssä täsmennetään, että valtiontalouden tarkastusviraston on annettava eduskunnalle vuosittain kertomus toiminnastaan ja tarvittaessa erilliskertomuksia. Mitä tulee varsinkin vakaussopimukseen liittyviin tehtäviin, niin valtiontalouden tarkastusviraston työjärjestyksen 24 §:n mukaan tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikön ylijohtaja päättää valtioneuvostolle toimitettavista kertomuksista ja lausunnoista. Kyseinen yksikkö antaa kahdesti vuodessa valvontakertomuksen, joka julkaistaan valtiontalouden tarkastusviraston internetsivustolla¹.

Nimitysmenettely: Eduskunta valitsee valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan kuuden vuoden toimikaudeksi. Muilla tarkastusviraston virkamiehillä ei ole tällaista virassa toimimisen aikarajaa. Tämä koskee myös tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikköä. Tarkastusviraston pääjohtaja voidaan irtisanoa ainoastaan eduskunnan päätöksellä ja vain laissa määritetyillä perusteilla, joita ovat esimerkiksi virkatehtävien vakava laiminlyönti tai kykenemättömyys hoitaa tehtäviä. Tarkastusviraston pääjohtaja nimittää tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikön ylijohtajan ansioiden perusteella. Tarkastusviraston työjärjestyksen 43 §:n mukaan finanssipolitiikan valvontatehtävään määrättävältä tarkastuksen ylijohtajalta vaaditaan virkaan soveltuva ylempi korkeakoulututkinto ja hyvä perehtyneisyys tarkastus-, arviointi- tai tutkimustoimintaan ja julkiseen talouteen ja valtionhallintoon sekä finanssipolitiikkaan ja käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemusta. Koska ylijohtajan osalta ei ole säännöksiä määräaikaaisuudesta, kyseisen viran haltija voidaan siirtää uuteen tehtävään pääjohtajan päätöksellä, mikä ei ole optimaalista riippumattomuuden kannalta. Tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikön henkilöstö, kuten mikä tahansa muu valtiontalouden tarkastusviraston henkilöstö, voidaan erottaa tai siirtää toisiin tehtäviin vain eduskunnan

¹ https://www.vtv.fi/toiminta/finanssipolitiikan_valvonta

virkamiehistä annetussa laissa määritellyissä olosuhteissa ja kyseisessä laissa määritellyn menettelyn mukaisesti. Näihin päätöksiin voidaan hakea muutosta tuomioistuimessa.

Resurssit ja pääsy tietoihin: Valtiontalouden tarkastusviraston työjärjestyksen 3 §:ssä määrätään, että tarkastusviraston on kohdennettava tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikölle finanssipolitiikan valvontaa ja arviointia varten tarvittavat riittävät henkilö- ja muut resurssit viraston henkilöstö- ja talousarviosuunnitelmassa. Tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikölle on osoitettu tarkastusviraston yleisessä talousarviossa erityinen kohta finanssipolitiikan arviointia varten. Tietoihin pääsyn osalta perustuslaissa (90 §) taataan valtiontalouden tarkastusvirastolle oikeus saada viranomaisilta ja muilta valvontansa kohteina olevilta tehtävänsä hoitamiseksi tarvitsemansa tiedot ja asiakirjat.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että Suomen valvontaelimen rakenne noudattaa vakaussopimuksen vaatimuksia ja yhteisiä periaatteita. Valtiontalouden tarkastusvirasto on perustettu lailla. Sen valtuuksia on laajennettu tarvittavan perustan luomiseksi finanssipoliittisen sopimuksen ja yhteisten periaatteiden mukaisten tehtävien suorittamiseksi. Näistä tehtävistä huolehtii tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikkö. Oikeudellinen kehys sisältää toiminnan riippumattomuuden edellyttämät asianmukaiset suojatoimet, vaikkakaan tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikön tehtävien koordinoinnista vastaavan ylijohdajan viran määräaikaisuudesta ei ole säännöksiä. ”Noudata tai selitä” -periaatteesta on nimenomaisesti säädetty lainsäädännössä. Valtiontalouden tarkastusviraston ja tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen yksikön resursseista sekä tiedonsaannista on annettu riittävät säännökset.

5. Päätelmät

Suomen kansalliset säännökset ovat vakaussopimuksen 3 artiklan 2 kohdassa asetettujen vaatimusten ja yhteisten periaatteiden mukaisia.