

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 38/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på fleråriga ramar för de offentliga finanserna

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 november 2012 regeringens proposition om godkännande av fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av fördraget samt om kraven på fleråriga ramar för de offentliga finanserna (RP 155/2012 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet (GrUU 37/2012 rd) och revisionsutskottet (ReUU 8/2012 rd) lämnat utlåtanden i ärendet. Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- budgetchef Hannu Mäkinen, finansråd, biträdande avdelningschef Ilkka Kajaste och konsultativ tjänsteman Niko Ijäs, finansministeriet
- grundlagsutskottets ordförande Johannes Koskinen och utskottsråd Timo Tuovinen, riksdagen
- avdelningschef Tuomas Saarenheimo, Finlands Bank
- verkställande direktör Vesa Vihriälä, Näringslivets Forskningsinstitut ETLA
- professor Vesa Kanninen och professor Heikki Patomäki, Helsingfors universitet
- direktör Reijo Vanne, Arbetspensionsförsäkrarna TELARF
- generaldirektör Tuomas Pöysti och ledande effektivitetsrevisor Heidi Silvennoinen, Statens revisionsverk
- politices magister Jaakko Kiander.

Dessutom har ett skriftligt utlåtande lämnats av
— Löntagarnas forskningsinstitut.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att riksdagen godkänner fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen mellan Belgien, Bulgarien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Finland och Sverige.

Syftet med fördraget är att stärka parternas budgetdisciplin och öka samordningen av deras ekonomiska politik samt förbättra den ekonomiska styrningen i Europeiska unionen och inom euroområdet. I den nationella lagstiftningen ska det föreskrivas om ett medelfristigt mål för den strukturella saldoutgången i de offentliga finanserna. Målet ska i regel ställas upp i linje med Europeiska unionens lagstiftning och så att man genom att nå det kan säkra de offentliga finansernas hållbarhet eller snabba framsteg i denna riktning. I fördraget förutsätts det dessutom att det genom lag föreskrivs om en korrigeringsmekanism som ska utlösas automatiskt om betydande avvikelser från det medelfristiga målet eller från anpassningsbanan mot detta mål konstateras. Genom lag ska det också föreskrivas om det organ som övervakar korrigeringsmekanismens funktion. Europeiska unionens domstol ska ha behörighet att pröva om dessa fördragsbestämmelser har införlivats i den nationella lagstiftningen på tillbörligt sätt.

I propositionen ingår ett förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftningen och om tillämpning av fördraget. I lagen finns bestämmelser om bland annat uppställande av ett medelfristigt mål och om en korrigeringsmekanism. Korrigeringsmekanismen ska i sista hand kunna utgöras av statsrådets meddelande till riksdagen, i vilket det redogörs för de åtgärder genom vilka den betydande avvikelserna från det medel-

fristiga målet kan avhjälpas senast före utgången av följande kalenderår.

En del av bestämmelserna i fördraget motsvarar rådets direktiv om krav på medlemsstaternas budgetramverk. Till denna del tas även bestämmelser om genomförande av direktivet in i lagen om sättande i kraft av fördraget. För genomförande av vissa andra krav enligt direktivet föreslås det i lagen en bestämmelse om bemyndigande att utfärda bestämmelser genom förordning av statsrådet. I förordningen ska det få föreskrivas bland annat om de finanspolitiska mål som ska användas vid statsrådets fleråriga planering när det gäller inkomster, utgifter, underskott och dess skulder inom den offentliga sektorn och dess undersektorer samt andra motsvarande omständigheter samt om planering av de åtgärder av statsrådet som krävs för att målen ska nås.

I både fördraget och direktivet förutsätts det att efterlevnaden av de finanspolitiska regler som förutsätts enligt fördraget och direktivet ska övervakas av ett oberoende organ. Enligt den föreslagna lagen om sättande i kraft ska övervakningsuppdraget anförtros statens revisionsverk. Av tydlighetsskäl föreslås det att en hänvisningsbestämmelse om detta tas in i lagen om statens revisionsverk.

Fördraget träder i kraft vid ingången av januari 2013, förutsatt att tolv parter som hör till euroområdet har deponerat sina ratifikationsinstrument före det. I annat fall träder fördraget i kraft den första dagen i den månad som följer efter det att den tolfte parten som hör till euroområdet har deponerat sitt ratifikationsinstrument. Lagarna avses träda i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning samtidigt som fördraget träder i kraft. Den bestämmelse om bemyndigande att utfärda förordning som behövs för genomförande av direktivet och som föreslås i lagen om sättande i kraft av fördraget föreslås träda i kraft vid ingången av 2013.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker propositionen, vars syfte är att sätta i kraft fördraget om en förstärkt ekonomisk union och de lagar som behövs för dess genomförande.

Bakgrund

En viktig bidragande faktor till den ekonomiska kris och skuldcrisis som redan pågått i fyra år är att flera medlemsstater har fört en ekonomisk politik som inte följt de överenskomna åtagandena. Detta har på sina ställen lett till stora budgetunderskott och skuldnivåer som varit större än vad som är tillåtet och svåra att rätta till. Därför har det ansetts vara motiverat att föreskriva om finanspolitiska regler för medlemsstaternas offentliga finanser både i EU-lagstiftningen och dessutom också i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

Euroområdet stats- och regeringschefer kom i december 2011 överens om att skärpa budgetdisciplinen genom ett mellanstatligt avtal, som utskottet har behandlat med anledning av en skrivelse från statsrådet (FiUU 8/2011 rd — E 122/2011 rd). Detta fördrag mellan medlemsstaterna undertecknades den 2 mars 2012 av alla stater i euroområdet och av övriga medlemsstater i Europeiska unionen, med undantag av Förenade kungariket och Tjeckien. Det är meningen att fördraget ska införlivas inom unionens rättsliga ramar inom fem år efter det att fördraget trätt i kraft.

Grundlagsutskottets utlåtande

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande gått igenom fördragets inverkan på riksdagens budgetmakt. Utskottet slår fast att de nya bestämmelserna med beaktande av förpliktelseerna enligt EU:s grundfördrag och de begränsningar som den gällande stabilitets- och tillväxtpakten medför inte kommer att medföra konstitutionellt betydande ytterligare inskränkningar av riksdagens budgetmakt.

Grundlagsutskottet anser att det inte är problematiskt med avseende på grundlagen att man

tillämpar ett förfarande med redogörelser och meddelanden från statsrådet som en korrigeringsförfarande enligt fördraget eller att Statens revisionsverk tilldelas uppgiften att utföra av regeringen oberoende övervakning. Utskottet anser inte heller att utvidgningen av EU-domstolens behörighet är så till vida betydelsefull att fördraget av denna anledning borde godkännas i kvalificerad ordning.

Grundlagsutskottet slår fast att riksdagens samtycke behövs för att fördraget ska kunna godkännas. Fördragsbestämmelserna gäller dock inte grundlagen eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller en internationell organisation eller institution på det sätt som avses i grundlagens 94 § 2 mom. Det är därmed möjligt att med enkel majoritet besluta om att godkänna fördraget och att behandla lagförslagen i vanlig lagstiftningsordning.

Revisionsutskottets utlåtande

Revisionsutskottet har granskat de föreslagna bestämmelserna med avseende på extern granskning av den av regeringen oberoende finanspolitiken och parlamentarisk kontroll.

Revisionsutskottet slår fast att den föreslagna finanspolitiska granskningsuppgiften lämpar sig för Statens revisionsverk. Revisionsverket uppfyller mycket väl kriterierna enligt fördraget. Enligt revisionsutskottet har revisionsverket tack vare sin expertis och sin opartiska och oavhängiga ställning goda möjligheter att rapportera om sina granskningsobservationer till riksdagen och till sina granskningsobjekt, regeringen och förvaltningen.

Finansutskottets ståndpunkt

Syftet med fördraget är att stärka parternas budgetdisciplin, öka samordningen av divergerande ekonomisk politik och förbättra den ekonomiska styrningen i Europeiska unionen och inom euroområdet. Det är huvudsakligen fråga om inför-

liva redan befintlig EU-lagstiftning och gjorda åtaganden med den nationella lagstiftningen.

Utskottet ställer sig bakom målen med fördraget. Även om fördraget inte löser den akuta ekonomi- och skuldkrisen ger den en grundval för effektivare och tidigare ingripanden i alltför stora underskott och skuldproblem i medlemsländernas offentliga finanser. Också med tanke på den framtida utvecklingen av den ekonomiska unionen är det väsentligt att man öppet håller fast vid gemensamt överenskomna spelregler och lyckas jämka samman till och med mycket olika typer av ekonomisk politik.

Samtidigt bör det konstateras att det ofta är den privata sektorns alltför stora skuldsättning som legat bakom ekonomiska kriser. De åtgärder som föreslås i fördraget påverkar emellertid inte finansieringsströmmarna i den privata sektorn, som med stor sannolikhet också i framtiden kommer att orsaka alltför långtgående agerande på finansmarknaden med efterföljande tvära konjunktursvängningar. Man försöker finna lösningar på denna problematik bl.a. genom den planerade gemensamma banktillsynen inom EU (U 61/2012 rd).

Balans i den offentliga sektorns finanser

Fördraget om en förstärkt ekonomisk union ställer upp ett mål för balans i den offentliga sektorns finanser. De offentliga finanserna är i balans när det medelfristiga målet utifrån stabilitets- och tillväxtpakten följs och det strukturella underskottet i de offentliga finanserna inte överstiger 0,5 procent av bruttonationalprodukten (BNP) till marknadspriser eller inte överstiger 1,0 procent av BNP i de länder där den offentliga skuldsättningen ligger väsentligt under 60 procent av BNP och där risken i fråga om de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet är låg.

Fördraget kräver att varje land nationellt inför bestämmelser om ett medelfristigt mål för det strukturella saldot i den offentliga sektorns finanser. Målet ska i regel ställas upp i linje med stabilitets- och tillväxtpakten för Europeiska unionen och så att man genom att nå det kan säk-

ra de offentliga finansernas hållbarhet eller snabba framsteg i denna riktning.

Utskottet anser att fördraget inte ställer strängare krav på Finlands ekonomiska politik än vad Finland har anledning att själv sträva efter utifrån sina egna utgångspunkter. Statsrådets nuvarande mål när det gäller strukturellt saldo i de offentliga finanserna är 0,5 procent av BNP och därmed betydligt strängare än vad fördraget kräver. Enligt finansministeriets beräkningar var det strukturella saldot 1,3 procent av BNP 2011, och åren 2012—2016 uppskattas det variera mellan 0,2 och 0,8 procent av BNP.

Utskottet understryker att de finanspolitiska mål som uppställs inte i dagens läge är något problem för Finland. Detta läge kan emellertid komma att förändras om det allmänna ekonomiska läget skärps och när befolkningen åldras. Vi måste således också i Finland vara uppmärksamma på att upprätthålla stabiliteten i de offentliga finanserna och parallellt måste vi också ännu mer målmedvetet arbeta för ny tillväxt.

Utskottet ser det som nödvändigt att fördraget inte hindrar normal konjunkturpolitik, såsom stimulansåtgärder och aktiv arbetskraftspolitik. Följaktligen är det bra att man som mått använder strukturellt underskott och inte faktiskt underskott. Förfarandet enligt fördraget ska heller inte bli någon finanspolitisk ram som tvingar fram konjunkturstärkande finanspolitiska beslut när sådana inte är rationella för samhällsekonomin som helhet.

Beaktande av särdragen i den finländska ekonomin

Redan i sitt utlåtande om fördragsutkastet konstaterade utskottet att problem är förknippade med att strukturellt budgetunderskott används som indikator. Även om kalkylerna avses bygga på ett gemensamt europeiskt beräkningssätt och gemensamma premisser, en s.k. uppförandekod, går det inte att entydigt definiera strukturellt budgetunderskott. Slutresultatet beror på hur man uppskattar ekonomins produktionspotential eller potentiella tillväxttakten i framtiden.

Utskottet oroar sig för att kommissionen inte nödvändigtvis har tillräckligt djupa insikter i hur medlemsländernas ekonomiska nyckeltal ska bedömas. Ändå är de siffror kommissionen lägger fram i en central position när man beslutar om ett alltför stort underskott föreligger. Utskottet anser det vara viktigt att det i fortsättningen förs en öppen dialog med kommissionen om särdragen i den ekonomiska utvecklingen i Finland i syfte att öka kommissionens sakkunskap. Utskottet anser att statsrådet bör utse ett oberoende finanspolitiskt råd bestående av Finlands största ekonomiska experter. Dess uppgift skulle vara att skapa förutsättningar för en övergripande, auktoritativ och insiktsfull debatt om den ekonomiska politiken och det strukturella budgetunderskottet.

Dessutom anser utskottet att Statens revisionsverk i egenskap av oberoende tillsynsmyndighet enligt propositionen regelbundet bör göra en egen bedömning av Finlands strukturella budgetunderskott utifrån den gemensamma uppförandekoden för att därmed också försäkra sig om kvaliteten och tillförlitligheten i kommissionens beräkningar.

Korrigeringsmekanismen

Fördraget kräver nationella bestämmelser om en korrigeringsmekanism som ska utlösas automatiskt vid betydande avvikelser från det medelfristiga målet eller från anpassningsbanan mot detta mål. Mekanismen utgör en ny skyldighet som fördraget medför.

I Finland är utgångspunkten för genomförande av mekanismen den att vårt budgetförfarande fungerar så att eventuella avvikelser kan åtgärdas i tillräckligt god tid. Därmed välkomnar utskottet att propositionen innehåller bestämmelser som understryker statsrådets möjlighet till åtgärder på eget initiativ redan i ett tidigare skede innan kommissionen varnat om avvikelsen och rådet beslutat lämna anknytande rekommendationer.

Utskottet anser det vara motiverat att ett meddelande från statsrådet i sista hand valts som instrument för Finlands korrigeringsmekanism. På detta sätt tryggar man riksdagens budgetmakt.

Mekanismen begränsar inte regeringens och riksdagens behörighet att besluta om de korrigerande åtgärdernas natur och vem åtgärderna ska gälla inom den offentliga sektorn. Därmed är det riksdagen som ska träffa de politiska avgörandena och de slutliga budgetbesluten fattas alltid av riksdagen.

Arbetspensionsfonderna

Utskottet påpekar att våra tämligen goda jämförelsetal delvis beror på att också vår arbetspensionssektor till skillnad från många andra länder räknas in i de offentliga finanserna. Arbetspensionsfonderna motsvarar till sin omfattning ca 75 procent av bruttonationalprodukten. Utan deras inverkan skulle underskottet i den offentliga sektorns finanser i Finland vara omkring 3 procent av bruttonationalprodukten.

Utskottet konstaterar att de förändringar som eventuellt sker i arbetspensionsfonderingen direkt inverkar på Finlands strukturella budgetunderskott. Arbetspensionssektorn ingår också i korrigeringsmekanismens räckvidd och detta kan skapa ett större tryck på förändringar inom sektorn. Utskottet vill ändå understryka att det fortsatt ligger inom vår nationella beslutanderätt att besluta om arbetspensionssystemets struktur och hur systemet tillämpas. Denna princip ska inte ändras genom fördragsförfarandena.

Dessutom understryker utskottet att det inte heller är ändamålsenligt att ge fria händer när det gäller att välja objekt för de korrigerande åtgärderna inom den offentliga sektorn. Arbetspensionsmedlen är avsedda för finansiering av arbetspensionerna, och då är det motiverat att ändringar i arbetspensionssystemet i syfte att förbättra det strukturella saldot i de offentliga finanserna görs bara när det behövs med tanke på pensionssystemets hållbarhet. Samma princip bör i tillämpliga delar också i övrigt gälla inom den offentliga sektorn.

Avslutningsvis

Fördraget om en förstärkt ekonomisk union är en traktat, så det måste antingen godkännas eller förkastas.

Utskottet anser att vi behöver godkänna fördraget för att främja stabiliteten i Europeiska unionens och euroområdet offentliga finanser. Det är absolut nödvändigt att stabilisera de offentliga finanserna. Parallellt med det bör man emellertid också betona vikten av konkurrenskrafts- och produktivitetsfrämjande åtgärder som kan bidra till att ekonomin åter börjar uppvisa tillväxt. Dessutom måste man vara uppmärksam på skuldsättningen i den offentliga sektorn och vid behov överväga åtgärder för att stävja alltför stor skuldsättning.

Såsom det konstateras i grundlagsutskottets utlåtande innebär ett strängare krav på balans i den offentliga sektorns finanser i sig en betydande inskränkning av riksdagens budgetmakt. Även om de nya inskränkningarna jämfört med förpliktelseerna och inskränkningarna i den gällande stabilitets- och tillväxtpakten inte som enskilda ändringar anses konstitutionellt betydande innebär de i praktiken att riksdagen har färre budgetpolitiska alternativ i vissa konjunkturlägen. Utskottet föreslår ett uttalande i frågan (*Utskottets förslag till uttalande*).

Finansutskottet anser det vara viktigt att det nya regelverket i praktiken tolkas på ett sätt som respekterar Finlands grundlag och maktens tredelning i enlighet med den. Garantier för riksdagens budgetmakt medger också ett tillräckligt konjunkturpolitiskt självbestämmande.

Vidare anser utskottet det vara motiverat att man i detta sammanhang genomför de bestämmelser som motsvarar fördraget i rådets direktiv 2011/85/EU om krav på medlemsstaternas bud-

getramar. I övrigt genomförs direktivbestämmelserna genom det normgivningbemyndigande som ingår i ikraftträdandelagen.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner det i Bryssel den 2 mars 2012 ingångna fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen mellan Belgien, Bulgarien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Finland och Sverige,

godkänner lagförslagen utan ändringar och

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att de stegvisa förändringarnas kumulativa verkan på riksdagens budgetmakt och den nationella suveräniteten omsorgsfullt beaktas, om det är meningen att EU-reglerna i fortsättningen ska förstärkas ytterligare på ett sätt som begränsar det nationella beslutsfattandet.

Helsingfors den 12 december 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Pentti Kettunen /saf
medl. Leena Harkimo /saml
Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /cent
Anneli Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Kari Rajamäki /sd
Sari Sarkomaa /saml
Jouko Skinnari /sd

Kauko Tuupainen /saf
Kari Uotila /vänst
Pia Viitanen /sd
Ville Vähämäki /saf
ers. Esko Kurvinen /saml
Mats Nylund /sv
Raimo Piirainen /sd
Eero Reijonen /cent
Lenita Toivakka /saml
Tapani Tölle /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Mari Nuutila.

RESERVATION 1***Motivering***

Om krisen i euroområdet ska lösas är det nödvändigt att euroområdet iakttar en disciplinerad ekonomisk politik och följer ingångna avtal. Därför är det motiverat att samla ihop det finanspolitiska regelverket i ett finanspolitiskt fördrag i syfte att stärka budgetdisciplinen i euroområdet, de offentliga finansernas stabilitet och euroländernas inbördes förtroende, men detta får inte leda till att den nationella budgetmakten kringskärs. När riksdagen 1998 beslutade att Finland bland de första länderna skulle gå med i Ekonomiska och monetära unionen varnade Centern i Finland redan då för att det leder oss mot en förbundsstat och mot solidariskt ansvar för ekonomin inom euroområdet.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner ett uttalande (***Reservationens förslag till uttalande***).

Reservationen förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen inte vidtar åtgärder som för Europeiska unionen i riktning mot en gemensam budget på ett sätt som i framtiden minskar Finlands riksdags budgetmakt.

Helsingfors den 12 december 2012

Timo Kalli /cent
Eero Reijonen /cent

Esko Kiviranta /cent
Tapani Tölle /cent

RESERVATION 2

Motivering

Sannfinländarna stöder en skärpt budgetdisciplin, men vi kan ändå inte godkänna fördraget om en förstärkt ekonomisk union, där man i onödan avstår från delar av Finlands ekonomisk-politiska självständighet med budgetdisciplinen som täckmantel. Finland behöver till skillnad från krisländerna inte EU eller kommissionen för att stärka marknadens tilltro till att vi för en ansvarsfull ekonomisk politik. Det är mycket svårt att se hur en ökad finanspolitisk makt för kommissionen skulle tillföra något till vår ekonomiska politik.

Ekonomiska perspektiv

Det föreslagna nya måttet på budgetdisciplin, strukturellt underskott, är enligt sannfinländarnas mening ett bra tilläggsmått när man bedömer hållbarheten i de offentliga finanserna. Samtidigt är det ytterst problematiskt som numerisk regel för finanspolitiken: det strukturella underskottet är ett begrepp inom den ekonomiska teorin och det går inte att observera direkt i den samhällsekonomiska statistiken. Det måste räknas ut med hjälp av olika premisser och statistiska metoder. Problemet blir då att det strukturella underskottet ur teoretisk synvinkel kan räknas ut "rätt" på flera sätt som ger mycket olika resultat. En bra bild av problemet får man genom att se på de uträkningar av Sveriges strukturella underskott 2001—2005 som Riksbanken gjort med olika metoder.¹ Exempelvis varierade det strukturella underskottet mellan 0,8 % och 2,0 % uträknat med 2004 års material.

En uppskattning av det strukturella underskottet är en grannliga uppgift inte bara när det gäller val av metodologi, utan också när det gäl-

ler prognoserna om framtida ekonomisk tillväxt, och en exakt uppskattning av nivån på underskottet går att få först med flera års fördröjning. Det som gör situationen särskilt problematisk är att felen i de ekonomiska prognoserna är som störst vid konjunktursvängningar, dvs. uttryckligen när det är som sannolikast att finanspolitikens numeriska regler inte följs. Något som mycket väl beskriver dessa problem är att de krisande länder (Irland och Spanien) som inte brutit mot stabilitets- och tillväxtpakten inte heller skulle ha brutit mot den nya regeln om strukturellt underskott. Enligt de beräkningar som gjorts med aktuella uppgifter bröt dessa länders underskott 2008 visserligen klart mot regeln, samtidigt som ländernas underskott inte bröt mot regeln enligt de kalkyler som då gjordes². Således skulle den nya regeln om strukturellt underskott i fördraget inte ha kunnat förhindra den nuvarande krisen bättre än stabilitets- och tillväxtpakten.

Ett allmänt erkänt problem med numeriska finanspolitiska regler är deras brist på flexibilitet. I vissa lägen är det motiverat med regelbrott och därför bör systemet innehålla en stödjande ryggrad. De som har undersökt numeriska finanspolitiska regler lyfter ofta fram just det att reglerna börjar fungera bättre om ett oberoende finanspolitiskt råd får i uppdrag att tolka dem³. Problemet har delvis beaktats i fördraget, eftersom gränserna för underskottet får överskridas om det råder exceptionella ekonomiska omständigheter. Rätten att besluta om när de ekonomiska omständigheterna är exceptionella och när reglerna inte behöver följas har i praktiken tilldelats kommissionen och rådet. Det är alltså inte

¹ Boije, Robert (2004), The general government structural balance, *Economic Review* 1/2004, Riksbanken.

² IMF prognostiserade i oktober 2007 ett underskott på 0,5 i Irlands offentliga finanser och på 0,9 % i Spaniens offentliga finanser. I oktober 2012 uppskattade IMF att Irlands strukturella underskott 2008 var 11,9 % och Spaniens 5,3 %.

fråga om en tolkning som ett oberoende expertorgan gör, utan i praktiken är beslutet politiskt från början till slut. Det som gör kommissionens roll särskilt problematisk när det gäller att bestämma strukturella underskott och s.k. exceptionella omständigheter är att exempelvis den senaste rapporten om utsikterna för världsekonomin (WEO) från Internationella valutafonden (IMF) får kommissionens finanspolitiska expertis att framstå i mycket ogynnsam dager⁴. När man dessutom beaktar hur dyster historia staterna i euroområdet uppvisar när det gäller att tolka och följa sina egna regler kan denna ordning anses vara allt annat än lyckad.

Ur Finlands synvinkel är det också problematiskt att de föreslagna underskottsreglerna inte på långt när lämpar sig lika väl för små öppna ekonomier som Finland som för stora ekonomier som Tyskland och Frankrike. Detta beror helt enkelt på att när ekonomin är liten och beroende av enskilda branscher ökar konjunkturväxlingarna och växlingarna i balansen i de offentliga finanserna. Därför är det betydligt mer sannolikt att underskottet i de offentliga finanserna i Finland överskrider en godtycklig gräns än att underskottet i Tyskland eller Frankrike gör det. Med andra kan Finland någon gång i framtiden bli tvunget att i djup recession föra en ekonomisk politik som förvärrar läget ytterligare, även om den offentliga sektorns skuldbörda är liten och marknadstrycket på att omedelbart få ned underskottet litet.

Propositionen behandlar i praktiken heller inte alls hur problematiskt fördraget är för vårt pensionssystem. Fördraget ställer upp gränser för underskottet i den offentliga sektorns finanser, som även pensionsfonderna räknas till i Finland. Således kontrollerar fördraget också Fin-

lands pensionssystem. I framtiden kan vi mycket väl befinna oss i en situation där en utbetalning av pensionerna till fullt belopp kommer att kräva avveckling av pensionsfonderna. Om avvecklingen då får vårt underskott i de offentliga finanserna att överskrida den nu överenskomna gränsen blir vi tvungna att antingen strama åt finanspolitiken eller att sänka pensionerna.

Akademiska undersökningar av finanspolitiska regler pekar på att reglerna inte är nödvändiga för att uppnå budgetdisciplin och att de heller inte i sig medför budgetdisciplin. Samtidigt kan finanspolitiska regler vara ett effektivt hjälpmedel för att nå budgetdisciplin, bara de är välplanerade så att de beaktar nationella politiska och ekonomiska särdrag. Till sitt stöd behöver de dessutom en institutionell struktur, såsom ett oberoende finanspolitiskt råd. De finländska särdragen är i ljuset av den akademiska forskningen problematiska på grund av att vi håller på att förbinda oss vid att följa regler som inte beaktar särdragen i tillräcklig utsträckning. Dessutom tolkas reglerna inte av ett oberoende finanspolitiskt råd.

Som en motivering till att ratificera fördraget nämner regeringen att vi under de närmaste åren på grund av hållbarhetsgapet måste iaktta strängare budgetdisciplin än vad fördraget kräver. Detta är minst sagt en konstig motivering. För det första är beräkningarna av hållbarhetsgapet ytterst osäkra, eftersom det behövs prognoser för flera årtionden framåt exempelvis i fråga om ekonomisk tillväxt och nativitet. Beskrivande för denna osäkerhet är att konfidensintervallet för exempelvis Näringslivets Forskningsinstituts uppskattning av hållbarhetsgapet är ca 4 procentenheter när konfidensgraden är 80 %⁵. Således innebär ett försök att råda bot på icke-hållbarheten inte nödvändigtvis snävare gränser för de offentliga finanserna än vad fördraget

³ T.ex. Wyplosz, Charles (2012), "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences", National Bureau of Economic Research Working Paper 17884, Cambridge, MA, March 2012 och Schaechter, Andrea, Kinda, Tidiane, Budina, Nina, Weber, Anke (2012), "Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the "Next-Generation" Rules. A New Database," IMF Working Paper 12/187.

⁴ IMF (2012). World Economic Outlook, Coping with High Debt and Sluggish Growth, October 2012.

⁵ ETLA (2011), Julkisen talouden rahoituksen kestävyys Suomessa, Keskusteluaiheita No 1237.

innebär, eftersom hållbarhetsgapet mycket väl i verkligheten kan vara mindre än beräknat. För det andra begränsar fördraget spelrummet i fråga om de offentliga finanserna fram till dess att fördraget sägs upp eller ändras, dvs. ingen vet när. Samtidigt begränsar hållbarhetsgapet spelrummet i fråga om de offentliga finanserna fram till dess att gapet fyllts, vilket i princip kan ske mycket snart exempelvis om ekonomin växer snabbare än väntat.

Det är redan i detta nu fullständigt klart att alla fördragsslutande parter inte kommer att kunna uppfylla kravet enligt fördraget att årligen minska den del av skuldkvoten som överstiger referensvärdet på 60 % med en tjugondel. I fallet Italien innebär kravet nämligen att landet varje år i 20 års tid måste få ned skuldkvoten med 3,3 procentenheter. För Frankrikes del innebär kravet en årlig minskning av skuldkvoten med ca 1,5 procentenheter. Frankrike har inte under de 20 senaste åren en enda gång lyckats få ned sin skuldkvot med 1,5 procentenheter på ett år, och Italien har å sin sida lyckats med en årlig minskning av skuldkvoten med 3,3 procentenheter en enda gång under motsvarande tidsperiod.

Fördraget innehåller också ställen som pekar på en accelererad förbundsstatsutveckling, såsom förhandsrapportering av nationella emissioner av skuldebrev och olika diskussionsklubbar. Dessa åtgärder ser nämligen inte ut att ha någon relevans i dagens läge. I praktiken skapar man således preliminära strukturer för senare överföringar av behörighet från medlemsländerna till unionen.

Ratificeringsprocessen är problematisk

Skyldigheten i fördragsartikel 3.1 om en övre gräns på underskottet i den offentliga sektorns finanser i Finland kommer att innebära en betydande inskränkning av riksdagens budgetmakt och därmed av Finlands suveränitet. Fördraget är ett försök att fördjupa medlemsländernas inbördes integration på ett betydande sätt, utan att saken blir föremål för en omfattande offentlig debatt. Också det faktum att tidigare fördragsutkast innehållit möjligheten att senare göra änd-

ringar i EU:s grundfördrag utifrån detta fördrag pekar på en fördjupad integration, men sådana ändringar är just nu inte politiskt möjliga eftersom alla medlemsländer inte är villiga att ändra i grundfördragen.

Finland har redan med eurokrisen som täckmantel överlåtit finanspolitisk makt till EU-nivå, exempelvis genom det s.k. six-pack-lagstiftningspaketet och ratificering av ESM-fördraget. Om propositionen godkänns kommer ytterligare behörighet att överföras, liksom även ett godkännande av det s.k. two-pack-lagstiftningspaketet, som fortfarande är föremål för förhandlingar. Finanspolitisk makt har alltså överförts och kommer uppenbarligen också i fortsättningen att överföras steg för steg. Det problem som då uppstår är att grundlagsutskottet kommer att anse att varje enskilt steg utgör en så pass liten överföring av makt att det inte kräver godkännande i riksdagen med kvalificerad majoritet eller genom en rådgivande folkomröstning. Samtidigt är dessa stegs sammanlagda verkan ändå så pass betydande att behovet av beslut med kvalificerad majoritet, minst, vore uppenbart om alla steg godkändes på en samma gång.

Det är inte bara sannfinländarna som anser att det är problematiskt att fördraget ratificeras på avsett sätt. Exempelvis står det följande om fördraget i den EU-petition som arbetsgruppen under ledning av docenten i filosofi Thomas Wallgren lagt fram: "Vi anser att det är att rekommendera att Finland inte ratificerar fördraget genom ett riksdagsbeslut utan att det behandlas på ett sätt där inte bara den rättsliga acceptansen av grunderna för vår EU-politik kan garanteras, utan också deras demokratiska acceptabilitet. Riksdagsbehandlingen kräver en omfattande offentlig debatt till sitt stöd. Efter en sådan debatt måste det ordnas en rådgivande folkomröstning, nyval eller något annat behandlingssätt som i tillräcklig utsträckning flätar ihop besluten med folkets upplysta åsikt."

Sammanfattning

Sannfinländarna anser att Finland inte ska ratificera fördraget om en förstärkt ekonomisk union.

I stället för att införa för Finland icke-optimala regler på EU-nivå skulle vi kunna följa de råd som står att finna i undersökningar om finanspolitiska regler och själva ta fram regler som bättre beaktar Finlands särdrag. Vidare skulle vi kunna inrätta ett starkt och självständigt finanspolitiskt råd bestående huvudsakligen av akademiska medlemmar för att tolka reglerna. Vi fäller inte fördraget om vi låter bli att ratificera det, eftersom det rör sig om ett mellanstatligt fördrag och inte om en ändring av EU:s grundfördrag. Vid behov kan fördraget utan problem sättas i kraft också inom en mindre krets medlemsstater.

Samtidigt bör vi äntligen starta en omfattande medborgardebatt om integrationen i euroområdet och framför allt om hur långt vi är beredda att gå med integrationen. Efter en sådan medborgardebatt bör en rådgivande folkomröstning ordnas eftersom folkomröstningen 1994 om EU-medlemskap helt klart inte gav något mandat för om-

fattande överföring av finanspolitisk makt till EU.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen inte godkänner det i Bryssel den 2 mars 2012 ingångna fördraget om stabilitet, samordning och styrning inom Ekonomiska och monetära unionen mellan Belgien, Bulgarien, Danmark, Tyskland, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Cypern, Lettland, Litauen, Luxemburg, Ungern, Malta, Nederländerna, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien, Slovenien, Slovakien, Finland och Sverige och

att lagförslagen förkastas.

Helsingfors den 12 december 2012

Pentti Kettunen /saf
Ville Vähämäki /saf
Kauko Tuupainen /saf