

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020

Valtiovarainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020 (VNS 3/2016 vp): Asia on saapunut suureen valiokuntaan lausunnon antamista varten valtiovarainvaliokunnalle. Määräaika: 13.5.2016.

Valiokunta on käsitellyt tämän asian yhteydessä asian E 28/2016 vp Valtioneuvoston selvitys: EU-2020 strategia, kansallinen uudistusohjelma, kevät 2016.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Tuulia Hakola-Uusitalo, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jussi Huopaniemi, valtiovarainministeriö
- budjettivalvontapäällikkö Heidi Silvennoinen, valtiontalouden tarkastusvirasto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Toimialansa mukaisesti suuri valiokunta on tarkastellut julkisen talouden suunnitelmaa sen EU:n kasvu- ja vakaussopimukseen liittyviltä osilta. Valiokunta päätti käsitellä samassa yhteydessä EU 2020 -strategian mukaista kansallista uudistusohjelmaa, koska kahden asiallisesti läheisen dokumentin perusteella on mahdollista arvioida kansallisen ja eurooppalaisen talouspolitiikan ohjausjärjestelmien toimintaa, niiden keskinäistä riippuvuutta sekä niiden vaikuttavuutta. Suuren valiokunnan kannalta keskeinen kysymys on se, miten parlamentaarisen vastuun periaate toteutuu Suomen osallistuessa EU:n talouspolitiikan ohjausvälineitä koskevaan päätöksentekoon. Demokratian kannalta keskeinen kysymys on se, välittyvätkö eduskunnan kansallisessa menettelyssä vahvistamat Suomen talouspolitiikan valinnat lyhentymättä Suomen EU-tasolla edustamiin kantoihin.

Valiokunnan lausunto SuVL 1/2016 vp

Eurooppalainen ohjausjakso

Valiokunta toteaa, että Suomen kansallinen talouspolitiikan ohjausjärjestelmä nivoutuu niin saumattomasti eurooppalaiseen ohjausjaksoon, että niiden keskinäistä vaikuttavuutta on syytä erikseen osoittaa.

Eurooppalainen ohjausjakso on vuosittainen prosessi, jolla Euroopan unioni koordinoi ja valvoo talouspolitiikkaa. Euroopan komissio ja neuvosto arvioivat jäsenvaltioiden finanssi- ja rakennepolitiikkaa, antavat suosituksia ja valvovat niiden toimeenpanoa.

Eurooppalainen ohjausjakso käynnistyy *vuoden lopulla*, kun komissio julkistaa vuosittaisen kasvuselvityksen ja hälytysmekanismiraportin. Eurooppa-neuvosto määrittelee *maaliskuussa* tärkeimmät talouspoliittiset haasteet. Nämä asiat käsitellään suuressa valiokunnassa *joulu-* ja *tammikuussa* Ecofin-neuvostoa sekä *maaliskuussa* Eurooppa-neuvostoa koskevien kuulemisten yhteydessä. Koska kysymyksessä on komission toimivallassa oleva asiakirja, valiokunta ei tee asiasta päätöstä.

Helmikuussa Euroopan komissio julkaisee maakohtaiset raporttinsa kunkin jäsenvaltion talouden tilanteesta. Nämä raportit toimitetaan suuren valiokunnan jäsenille tausta-asiakirjoina, mutta ne eivät itsessään edellytä eduskunnan kannanottoa; kysymyksessä on komission omista nimisään tekemä raportti. Suuri valiokunta kuitenkin käy keskustelua raporteista valtiovarainministerin kanssa ennen sitä Ecofin-neuvoston kokousta, jossa maakohtaiset raportit ovat keskusteltavina.

Huhtikuussa jäsenvaltiot raportoivat EU:lle vakaus-/lähentymisohjelmissa sekä kansallisissa uudistusohjelmissa (Eurooppa 2020 -ohjelma) tekemistään ja suunnittelemistaan toimista, jotka varmistavat EU:n finanssipoliittisten sääntöjen noudattamisen, tukevat kasvua ja työllisyyttä sekä estävät tai korjaavat makrotaloudellisia tasapainottomuuksia. Tämän vuoden vakaus- sekä uudistusohjelma ovat tämän lausunnon kohteena. Vakausohjelma sisältyy julkisen talouden suunnitelmaan ja on siten eduskunnan täysistunnon käsiteltävänä laajan valiokuntakuulemisen jälkeen. Uudistusohjelma on vuosittain toimitettu suurelle valiokunnalle käsiteltäväksi. Koska uudistusohjelma luonteeltaan on selvitys komissiolle hallituksen jo aikaisemmin hyväksytyistä suunnitelmista, kuten hallitusohjelmasta, jotka ovat olleet eduskunnan käsiteltävinä kotimaisina kysymyksinä, suuri valiokunta ei ole erikseen ottanut kantaa sen sisältöön.

Komissio arvioi jäsenvaltioiden suunnitelmia ja tekee *toukokuussa* ehdotuksia maakohtaisiksi suosituksiksi. Jäsenvaltioiden ministerit keskustelevat näistä suosituksista *kesäkuussa*, minkä jälkeen ne hyväksytään *heinäkuun* Eurooppa-neuvostossa. Suuri valiokunta käsittelee maakohtaisia suosituksia Ecofin- sekä Eurooppa-neuvostoa koskevissa pääministerin ja valtiovarainministerin kuulemisissaan.

Eurooppalaista ohjausjaksoa täydentää euroalueen yhteinen budjettijakso, jonka puitteissa euroalueen jäsenvaltiot laativat keväisin samanaikaisesti vakausohjelman ja kansallisen uudistusohjelman kanssa keskipitkän aikavälin julkisen talouden suunnitelman sekä syksyisin alustavan talousarviosuunnitelman. Komissio arvioi suunnitelmien perusteella vakaus- ja kasvusopimuksen

Valiokunnan lausunto SuVL 1/2016 vp

noudattamista. Euroryhmä keskustelee jäsenvaltioiden suunnitelmista sekä koko euroalueen julkisen talouden tilasta.

Talouspolitiikan ohjausjärjestelmien vaikuttavuus

Edellistä valtioneuvoston EU-selontekoa koskevassa mietinnössään (SuVM 1/2014 vp) suuri valiokunta teki seuraavan arvion eurooppalaisesta talouspolitiikan ohjausjärjestelmästä: "Suuri valiokunta katsoo, että eräiden jäsenvaltioiden rahoituskriisin aikana luotujen, osin päällekkäisten taloudellisen ohjauksen järjestelmien monimutkaisuus heikentää järjestelmää. Komissiolle annettavien lukuisten, lähes samaa asiaa koskevien raporttien käsittely useissa eri menettelyissä ei ole tehokasta. Talouspoliittisen koordinaation varsinainen arvo on yhdenmukaisten, vertailukelpoisten tietojen julkistaminen muiden valtioiden ja markkinoiden arvioitaviksi. [...] Valiokunta näkee perusteita järjestelmän yksinkertaistamiselle."

Arvioitaessa eurooppalaisten talouspolitiikan ohjausjärjestelmien vaikuttavuutta lähtökohtana on oltava ymmärrys siitä, että ne on kaikki luotu tehostamaan jo Maastrichtin sopimukseen kirjattujen julkisen talouden kestävyysvaatimusten täytäntöönpanoa. Eurooppalainen ohjausjakso, euroalueen budjettijakso sekä jäsenvaltioiden välinen ns. finanssisopimus luotiin sen vuoksi, että eri jäsenvaltiot olivat eri aikoina poikenneet perussopimuksen mukaisesta kestävyysvelvoitteesta ja unionin toimielimet olivat osoittautuneet kyvyttömiksi vaikuttamaan näihin jäsenvaltioihin. Tässä katsannossa esimerkiksi vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä ja korjaava osa eivät itessään luo jäsenvaltioille uusia aineellisia velvoitteita, vaan pyrkivät menettelyjä sääntelemällä vaikeuttamaan perussopimuksen velvoitteista poikkeamista.

Valiokuntien toimialarajaukset huomioon ottaen suuri valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena ottaa valtiovarainvaliokunnalle osoitetussa lausunnossa kantaa EU:n finanssipoliittisten sääntöjen makrotaloudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen. Valiokunta huomauttaa kuitenkin, että EU:n finanssipoliittisten sääntöjen kansallista finanssipoliittikkaa rajoittavaa merkitystä tulee suhteuttaa myös maamme finanssipoliittista liikkumavaraa rajaaviin kotimaisiin näkökohtiin, esimerkiksi väestön ikääntyminen ja kestävyysvaje. Vastaavasti talouspolitiikan ohjauksen haasteena on rakenteellisten uudistusten yhdistäminen rahoitustasapainotavoitteen saavuttamiseen.

Kuten edellä eurooppalaista ohjausjaksoa koskevasta esityksestä voi päätellä, ohjausjaksoon kuuluvat, komissiolle annettavat selvitykset sekä komission Suomelle osoittamat raportit ja suositukset eivät ole aiheuttaneet suurelle valiokunnalle merkittävästi lisätyötä. Yhtäältä komissiolle annettavien selvitysten sisältö perustuu suoraan kansallisen talouspolitiikan linjauksiin, jotka eduskunta on lopullisesti ja suurta valiokuntaa sitovasti käsitellyt. Toisaalta komission raportit ja toimielinten hyväksymät maakohtaiset suositukset ovat toimielinten lopullisia asiakirjoja, jotka on jäsenvaltioiden otettava huomioon. Toistaiseksi komission ehdotukset maakohtaisiksi suosituksiksi eivät ole pitäneet sisällään sellaisia kirjauksia, joiden vuoksi valtiovarainministeriä tai pääministeriä olisi tarvinnut erikseen ohjeistaa.

Suomen eduskunta poikkeaa useista muista jäsenvaltioiden parlamenteista tavassaan käsitellä eurooppalaisia talouspolitiikan ohjausvälineitä. Eurooppalaisen ohjausjakson käyttöönotto herätti eräissä jäsenvaltioissa epävarmuutta menettelyn suhteesta jäsenvaltioiden ja niiden parlamenttien budjettisuvereniteettiin. Muun muassa tästä syystä vuoden 2013 finanssisopimukseen otet-

Valiokunnan lausunto SuVL 1/2016 vp

tiin määräys eurooppalaista talouspolitiikkaa käsittelevästä parlamenttien konferenssista. Konferenssi oli erityisen tärkeä niille kansallisille parlamenteille, joiden vaikutusvalta maansa EU-kantoihin on rajallinen.

Suomen eduskunnan asemaan eurooppalaisen ohjausjakson käyttöönotto ei ole vaikuttanut. Tähän vaikuttaa se, että Suomessa on 1990-luvulta lähtien noudatettu kehysbudjetointia ja Suomen järjestelmä oli osin esimerkkinä eurooppalaista ohjausjaksoa luotaessa. Eurooppalainen ohjausjakso on suomalaisesta näkökulmasta ylimääräinen raportointisykli menettelyssä, jossa ratkaisevat päätökset tehdään kansallisessa julkisen talouden suunnitelmassa sekä kansallisessa talousarviossa.

Vakaushjelmat sekä Eurooppa 2020 -strategia eivät toistaiseksi ole olleet kovin tehokkaita rakenteellisten uudistusten edistämisessä. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että vakaushjelman ja EU 2020 -uudistusohjelman läheinen yhteys ei käy ilmi esimerkiksi julkisen talouden suunnitelmasta. EU 2020 -strategian täytäntöönpano kuitenkin tapahtuu vuosittaisen ohjausjakson puitteissa. Koska EU 2020 -strategian tavoitteet ovat ohjausjaksojen kantavia periaatteita, olisi perusteltua, että Julkisen talouden suunnitelmassa eriteltäisiin Suomen maakohtainen suunnitelma suhteessa strategian viiteen yleistavoitteeseen (työllisyysaste 75 %; t&k-hankkeisiin 3 % bkt:stä; 20/20/20-tavoitteet ilmastonmuutoksen torjunnassa; koulun keskeyttämisen alentaminen ja korkeakoulututkintojen määrän nostaminen; köyhyyden ja syrjäytymisen vähentäminen) sekä edistymisen suhteessa seitsemään "lippulaivahankkeeseen" (innovointi, digitaalitalous, työllisyys, nuoriso, teollisuuspolitiikka, köyhyys ja resurssitehokkuus).

Julkisen talouden suunnitelman eritelty tarkastelu EU 2020 -strategian näkökulmasta olisi perusteltua myös siksi, että Euroopan unionin neuvoston suositus (EU 2015/1184) kehottaa jäsenmaita huomioimaan EU:n yhteisen talouspolitiikan "laajat suuntaviivat", joiden keskiössä on "älykäs, kestävä ja osallistava kasvu". Suuntaviivoja ovat (1) investointien edistäminen, (2) kasvun vahvistaminen rakenneuudistuksilla, (3) keskeisten kasvua ja työllisyyttä estävien tekijöiden poistaminen, (4) julkisen talouden kestävyiden ja kasvunedistämiskyvyn parantaminen.

Suuri valiokunta yhtyy Euroopan Parlamentin (pääöslauselma 25.2.2016) näkemykseen, että eurooppalaisen ohjausjakson tulee olla nykyistä avoimempi ja aidosti osallistavampi. Jäsenmaiden vakaushjelmien valmistelua tulee edeltää dialogi työmarkkinaosapuolten, paikallis- ja aluehallintojen sekä muiden osallisten kanssa. Valiokunta toteaa, että komissiossa tapahtuvan maara-porttien ja maakohtaisten suositusten valmistelun läpinäkyvyyttä tulee avata. Nämä asiakirjat luonteeltaan pitävät sisällään poliittisia valintoja, joiden perusteita tulee avata kansalaisten arvioitaviksi. Valiokunta arvioi, että vahvistamalla ohjausjakson demokraattista oikeutusta lisättäisiin myös sen vaikuttavuutta.

Kestävän julkisen talouden hoidon kannalta tärkeää olisi täydentää numeerisia sääntöjä budjetointikehikolla, jossa huomioidaan julkisen talouden kokonaisuus. Tällaisessa kokonaisuudessa olisi valiokunnan mielestä tarkoituksenmukaista ottaa huomioon myös sellaisia talouden kestävyteen vaikuttavia tekijöitä, joita nyt arvioidaan tai esitetään arvioitaviksi makrotaloudellisia epätasapainoisuuksia koskeissa suosituksissa. Valiokunta huomauttaa, että makrotaloudellisia epätasapainoisuuksia koskeva menettely ei toistaiseksi ole vaikuttanut eurooppalaista talouspolitiikkaa ohjaavasti. Tähän voi vaikuttaa se, että menettelyssä käytetyt tai esitetyt indikaattorit liit-

Valiokunnan lausunto SuVL 1/2016 vp

tyvät enemmän yleisen talouspolitiikan seurauksiin kuin syihin tai että indikaattorit koskevat ilmiöitä, jotka eivät ole välittömästi poliittisin keinoin muutettavissa.

Viimein valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että unionin byrokraattisuuden vähentämisessä ei ole juurikaan havaittu edistystä, tämän hankkeen lippulaivaluonteesta riippumatta. Byrokratian vähentäminen on talouskasvuun välittömästi vaikuttava tekijä, joka voi edetä vain ylimmän poliittisen tason määrätietoisin toimin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

suuri valiokunta esittää,

että valtiovarainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Anne-Mari Virolainen kok
varapuheenjohtaja Anne Louhelainen ps
2. varapuheenjohtaja Tytti Tuppurainen sd
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Eva Biaudet r
jäsen Simon Elo ps
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Anne Kalmari kesk
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Jari Leppä kesk
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Sampo Terho ps
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
varajäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
varajäsen Pekka Haavisto vihr
varajäsen Jukka Kopra kok
varajäsen Riitta Myller sd
varajäsen Arto Pirttilahti kesk
varajäsen Sari Raassina kok

Valiokunnan lausunto SuVL 1/2016 vp

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Peter Saramo

valiokuntaneuvos Anna Sorto