

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä (U 4/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos, sihteeristön päällikkö Marketta Henriksson, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- pääanalyytikko Sampo Alhonsuo, Finanssivalvonta
- vanhempi ekonomisti Jarkko Kivistö, Suomen Pankki
- erikoistutkija, ennustepäällikkö Ilkka Kiema, Palkansaajien tutkimuslaitos
- ekonomisti Patrizio Lainà, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Jukka Snell

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- Suomen Yrittäjät ry
- apulaisprofessori Janne Salminen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vahvistaa julkisen talouden kestävä hoitoa sekä varmistaa SEUT:n ja siihen liittyvän pöytäkirjan 12 mukaisten alijäämää ja velkaa koskevien viitearvojen noudattaminen. Tavoitteet vastaavat talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen ja budjettikehysdirektiivin sekä niiden perusteella säädetyn kansallisen lainsäädännön tavoitteita.

Direktiiviehdotuksen 2 artikla koskee määritelmiä. Artiklan mukaan direktiiviehdotuksessa käytetyt määritelmät ”julkinen”, ”alijäämä” ja ”velka” vastaavat perussopimusten pöytäkirjassa 12 käytettyjä käsitteitä. Muita määritelmiä ovat ”poikkeukselliset olosuhteet”, ”riippumattomat elementit” ja ”rakenteellinen rahoitusasema”.

Direktiiviehdotuksen keskeisin artikla on artikla 3, joka koskee finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta. Artiklan 3(1) mukaan jäsenvaltion on luotava kehys, joka muodostuu erityisistä sitä koskevista sitovista ja pysyvistä numeerisista finanssipoliittisista säännöistä, joilla lisätään jäsenvaltion harjoittaman finanssipolitiikan vastuullisuutta ja tuloksellisesti edistetään SEUT:een pohjautuvia koko julkista sektoria koskevia finanssipoliittisia velvoitteita monivuotisella aikajänteellä. Viittaus SEUT:een merkitsee, että finanssipolitiikan säännöillä tulee tukea tehokkaasti sekä alijäämä- että velkakriteerin noudattamista.

Direktiiviehdotuksen 3(1) artiklan mukaiseen julkista taloutta koskevaan monivuotiseen kehykseen on lisäksi sisällytettävä erityisesti kaksi finanssipoliittista sääntöä. Artiklan 3(1)(a) sisältämän ensimmäisen säännön mukaan jäsenvaltion on asetettava rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite, jolla varmistetaan, ettei julkisen velan määrä suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen ylitä pöytäkirjassa 12 asetettua viitearvoa tai lähesty sitä riittävän nopeasti. Viitearvon ylittävän velan riittävä vähentymisvauhti on määriteltävä vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavassa osiossa.

Direktiiviehdotuksen 3(1)(b) artiklan sisältämän toisen säännön mukaan finanssipolitiikan suunniteluun on sisällytettävä keskipitkän aikavälin tavoitteen tai siihen tähtäävän lähentymisaikataulun mukainen keskipitkän aikavälin kehitysura julkisille menoille, joista on vähennetty päätösperäiset tulopuolen toimenpiteet. Menojen kehitysura on asetettava vaalikauden ajaksi heti, kun uusi hallitus astuu virkaan, ja sitä on noudatettava vuotuisissa talousarvioissa vaalikauden ajan.

Direktiiviehdotuksen 3(2)(a) artiklan mukaan vuotuisilla talousarvioilla on huolehdittava, että 3(1)(a) artiklan mukaista rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitetta noudatetaan tai sitä lähennytään, erityisesti varmistamalla pysyminen 3(1)(b) artiklassa tarkoitettulla julkisten menojen kehitysuralla. Kehitysuraa kohti keskipitkän aikavälin tavoitetta määriteltäessä voidaan ottaa huomioon merkittävät rakenteelliset uudistukset, joilla on välittömiä pitkän aikavälin myönteisiä vaikutuksia, mukaan lukien kestävä potentiaalisen kasvun parantuminen, ja joilla sen vuoksi on todennettavissa oleva vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys-teen.

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2018 vp

Direktiiviehdotuksen 3(2)(b) artikla koskee korjausmekanismeja. Korjausmekanismin on käynnistytävä automaattisesti, jos havaitaan merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen johtavalta sopeuttamisuralta. Korjausmekanismiin on sisällytettävä velvoite toteuttaa toimenpiteitä poikkeaman korjaamiseksi tietyn ajanjakson kuluessa. Sallitun ajanjakson pituuteen vaikuttavat poikkeaman luonne ja suuruus. Keskeistä on korjata poikkeama julkisten menojen kehitysuralta.

Direktiiviehdotuksen 3(3) artikla koskee poikkeuksellisia olosuhteita. Keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta sekä julkisten menojen kehitysuralta voidaan poiketa tilapäisesti vain 2 artiklan tarkoittamissa poikkeuksellisissa olosuhteissa ja edellyttäen, ettei poikkeaminen vaaranna julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä.

Direktiiviehdotuksen 3(4)—3(7) artiklat koskevat finanssipoliittisten sääntöjen seurantaa. Direktiiviehdotuksen 3(4) artiklan mukaan jäsenvaltion on nimettävä riippumaton toimielin seuramaan 3(1) ja 3(2) artiklan mukaisten sääntöjen noudattamista. Riippumattomien elinten on laadittava julkisia arvioita muun muassa siitä, ovatko finanssipoliittisina sääntöinä noudatettava keskipitkän aikavälin tavoite ja sen mukainen julkisten menojen kehitysura riittäviä, onko keskipitkän aikavälin tavoitetta ja julkisen menojen kehitysuraa noudatettu sekä vallitsevatko (keskipitkän aikavälin tavoitteesta ja julkisten menojen kehitysurasta tilapäisen poikkeamisen sallivat) poikkeukselliset olosuhteet. Riippumattomien toimielinten on kehotettava talousarvioviranomaisia käynnistämään korjausmekanismi, jos havaitaan merkittävä poikkeama keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen tähtäävältä sopeuttamisuralta (3(5) artikla). Kun korjausmekanismi on käynnistetty, riippumattomien toimielinten on laadittava julkisia arvioita siitä, ovatko suunnitellut korjaustoimenpiteet riittäviä ottaen huomioon erityisesti julkisten menojen kehitysura, edistyykö korjaaminen määritellyssä aikataulussa sekä vallitsevatko poikkeukselliset olosuhteet. Jäsenvaltioiden on varmistettava riippumattomien toimielinten antamien suositusten noudattaminen tai perusteltava julkisesti, miksi suosituksia ei noudateta (3(6) artikla). Direktiiviehdotus sisältää myös institutionaalisia vaatimuksia riippumattomien toimielinten riippumattomuuden takaamiseksi (3(7) artikla).

Direktiiviehdotuksen 4 artiklan mukaan direktiivi sitoo muita kuin eurovaltioita vain, jos asianomainen jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle päättäneensä näin.

Direktiiviehdotuksen 5 artiklan mukaan komissio antaa viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2024 ja sen jälkeen joka viides vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta.

Direktiiviehdotuksen 6 artiklan mukaan direktiivi on saatettava voimaan viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2019.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa finanssipoliittisen sopimuksen saattamista sopimuksen 16 artiklan mukaisesti osaksi unionin oikeutta.

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2018 vp

Komission direktiiviehdotus kuitenkin poikkeaa finanssipoliittisesta sopimuksesta. Keskeisimmät erot liittyvät rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamiseen sekä tavoitteesta johdettuun vaalikauden sitovaan menokehitysuriaan. Eroista ensimmäinen saattaa johtaa finanssipoliittisten sääntökehikkojen päällekkäisyyteen ja epäselvyyteen. Viimeksi mainittu muutos on mahdollisesti ongelmallinen myös eduskunnan perustuslaillisen budjettivallan kannalta. Säännökseen on kiinnitettävä erityistä huomiota asian jatkovalmistelussa.

Talous- ja rahaliiton etenemissuunnitelmaa koskevan komission tiedonannon (COM(2017) 821 final) mukaan tarkoituksena on yksinkertaistaa EU:n finanssipoliittisia sääntöjä huomattavasti vuoteen 2025 mennessä. Suomi on tukenut näitä pyrkimyksiä jo aiemmin. Valtioneuvosto katsoo, että EU-lainsäädäntöön perustuvia finanssipoliittisia sääntöjä tulee tarkastella ensisijaisesti kokonaisuutena sekä samalla varmistaa yhtäältä suoraan EU-oikeuteen perustuvien että toisaalta kansalliseen lainsäädäntöön sisällytettävien sääntöjen johdonmukaisuus ja yhteensopivuus. Direktiivi ei tue tätä lähestymistapaa. Direktiivin valmistelu finanssipoliittisesta sopimuksesta poikkeavan sisältöisenä ei ole finanssipoliittisen sääntökehikon kokonaisuus huomioon ottaen lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista.

Direktiiviehdotuksen oikeusperustaa on tarve arvioida jatkovalmistelussa vielä tarkemmin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on antanut direktiiviehdotuksen, jonka tarkoituksena on saattaa Sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta (fipo-sopimus) osaksi EU-oikeutta. Direktiiviehdotus vastaa vaatimukseen siitä, että talous- ja rahaliittoa tulee kehittää perussopimusjärjestelmän puitteissa. Nykyisellään finanssipoliittinen sopimus (saatettu kansallisesti voimaan lailla 869/2012, Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista) on EU:n ulkopuolinen instrumentti, joka perustettiin erillisellä kansainvälisellä sopimuksella. Komission ehdotusta onkin luonnehdittu sääntelyn virtaviivaistamishankkeeksi, jolla pyritään siihen, että yhteiset finanssipolitiikan säännöt tukisivat sekä alijäämää että velkakriteerien noudattamista, osana EU:n muuta sääntelykehikkoa.

Talousvaliokunta pitää komission esittämän sääntelyn lähtökohtaa kannatettavana kiinnittäen kuitenkin huomiota siihen, että voimassa oleva fipo-sopimus ja komission ehdotus ovat osin erisisältöiset. Ehdotukseen eivät sisälly muun muassa määräykset jäsenvaltioiden velvollisuudesta kannattaa komission ehdotuksia eivätkä määräykset huippukokousten ja parlamenttien välisten kokousten järjestämisestä. Direktiiviehdotuksen mukaan keskipitkän aikavälin tavoite tai siihen tähtäävä kehitysura on asetettava kunkin jäsenvaltion perustuslaillisessa oikeusjärjestyksessä määritellyn vaalikauden ajaksi ja heti, kun uusi hallitus astuu virkaan, ja sitä on noudatettava koko vaalikauden ajan. Direktiiviin sisältyy — fipo-sopimuksen tapaan — automaattinen korjausmekanismi, jonka mukaan mahdollinen merkittävä poikkeama johtaa siihen, että riippumattomien elinten on kehotettava talousarvioviranomaisia käynnistämään korjausmekanismi ja seurattava korjaamisen edistymistä. Jäsenvaltion on puolestaan vastattava, jos eivät noudata korjaus-

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2018 vp

mekanismin suosituksia. Talousvaliokunta yhtyy kuulemiensa asiantuntijoiden huoleen siitä, että direktiiviehdotukseen ei sisälly fipo-sopimuksen 3(2) artiklan mukaista määräystä siitä, että tämän korjausmekanismin on kunnioitettava kansallisten parlamenttien oikeuksia. Tämä voi merkitä kansallisten parlamenttien finanssipolitiikan liikkumavaran kaventumista.

Talousvaliokunta huomauttaa, että komission ehdotuksesta jää epäselväksi, miksi nämä kohdat on jätetty sääntelyehdotuksen ulkopuolelle, kuten jää epäselväksi myös vanhan sopimuksen status sen jälkeen, kun sen keskeiset osat olisi ehdotetulla tavalla sisällytetty EU:n oikeuteen.

Muutoksen tarkoituksena on vahvistaa ja kiristää finanssipolitiikan vastuullisuutta jäsenvaltioissa. Erityisesti kysymyksenä on, millaista yleistä finanssipolitiikan mallia halutaan edistää. Jos halutaan jäsenvaltioiden toimien tiukkaa sääntelyä, komission ehdotus edistää tätä johdonmukaisesti. Jos sen sijaan halutaan suoda jäsenvaltioille laaja mahdollisuus autonomisiin päätöksiin, komission ehdotus toimii tätä vastaan.

Talousvaliokunta on käsitellyt jäsenvaltioiden oman vastuunkannon merkitystä myös suunniteltuun suhdannetasausmekanismiin liittyen (TaVL 54/2017 vp — E 80/2017 vp, E 90/2017 vp). Koska talous- ja rahaliittoa kehitetään vaiheittain ja pala palalta, olisi tärkeää, että valtioneuvostolla olisi kokonaisarvio siitä, kuinka tässä kokonaisuudessa varmistetaan ja vahvistetaan talous- ja rahaliiton demokraattinen legitimitetti ja arvioidaan myös, millaiseksi kansallisen parlamentin budjettivalta on tosiasiallisesti muotoutumassa. Talousvaliokunta puoltaa talous- ja rahaliiton kehittämistä perussopimusten puitteissa, mutta ilmaisee varauksellisen kantansa käsillä olevaan ehdotukseen pääosin sen vuoksi, että direktiiviehdotus jättää avoimeksi kannanmuodostuksen kannalta täysin keskeisiä osia. Talousvaliokunta katsoo, että eduskunnan kannanmuodostusta tukisi se, että siltä osin kuin komission ehdotukset eivät ole yhdensuuntaisia valtioneuvoston arvioiman Suomen edun kanssa kirjelmässä tuotaisiin esiin sellaisia ratkaisuvaihtoehtoja ja ehdotuksia toimintalinjoiksi, jotka edesauttaisivat Suomen tärkeinä pitämien tavoitteiden toteutumista.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 20.3.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd

Valiokunnan lausunto TaVL 8/2018 vp

jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller