

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 6 päivänä joulukuuta 2017 tekemä ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2018

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Budjettineuvos Niko Ijäs

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
7.2.2018

EU/2017/1752

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI JÄSENVALTIOIDEN FINANSSIPOLITIIKAN VASTUULLISUUTTA JA JULKISEN TALOUDEN KESKIPITKÄN AIKAVÄLIN LINJAUSTA VAHVISTAVISTA SÄÄNNÖKSISTÄ**1 Tausta**

Euroopan komissio julkaisi 6 päivänä joulukuuta 2017 talous- ja rahaliiton kehittämistä koskevan laajan uudistuspaketin. Paketti sisältää kolme tiedonantoa ja neljä lainsäädäntöehdotusta. Ne perustuvat pääosin komission puheenjohtaja Jean-Claude Junckerin puheeseen unionin tilasta 13.9.2017¹, komission aiekirjeeseen toimintavuodesta 2018², pohdinta-asiakirjaan talous- ja rahaliiton syventämisestä 13.5.2017³ sekä viiden puheenjohtajan raporttiin⁴.

Komission lainsäädäntöehdotuksiin sisältyy ehdotus neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistaviksi säännöksiksi (COM(2017) 824 final), jäljempänä *direktiiviehdotus*. Ehdotuksella pantaisiin täytäntöön 2 päivänä maaliskuuta 2012 allekirjoitetun ja 1 päivänä tammikuuta 2013 voimaan tulleen talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen⁵, jäljempänä *sopimus talousunionin vahvistamisesta, finanssipoliittinen sopimus* tai *valtiosopimus*, 16 artikla. Artiklan mukaan viimeistään viiden vuoden kuluttua valtiosopimuksen voimaantulosta toteutetaan, sopimuksen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten arvioinnin perusteella, tarvittavat toimenpiteet valtiosopimuksen sisällön saattamiseksi osaksi EU-oikeutta.

Talousunionin vahvistamista koskeva sopimus on Suomessa saatettu voimaan vuoden 2013 alusta voimaan tulleella lailla 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 (869/2012), jäljempänä *finanssipoliittinen laki*. Laki sisältää säännökset muun muassa rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisesta, korjausmekanismista, poikkeuksellisista olosuhteista ja lain valvonnasta.

Neuvosto antoi 8 päivänä marraskuuta 2011 osana niin sanottua six-pack -lainsäädäntöpakettia direktiivin (2011/85/EU) jäsenvaltioiden julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista, jäljempänä *budjettikehysdirektiivi*. Budjettikehysdirektiivi on Suomessa saatettu voimaan erityisesti edellä mainituilla finanssipoliittisen lain säännöksellä sekä julkisen talouden suunnit-

¹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_fi.htm

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_fi.pdf

³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_fi.pdf

⁴ ”Euroopan talous- ja rahaliiton viimeistely”, Jean-Claude Juncker, tiiviissä yhteistyössä Donald Tuskin, Jeroen Dijsselbloemin, Mario Draghin ja Martin Schulzin kanssa 22.6.2015.

⁵ Belgian kuningaskunnan, Bulgarian tasavallan, Tanskan kuningaskunnan, Saksan liittotasavallan, Viron Tasavallan, Irlannin, Helleenien tasavallan, Espanjan kuningaskunnan, Ranskan tasavallan, Italian tasavallan, Kyproksen tasavallan, Latvian tasavallan, Liettuan tasavallan, Luxemburgin suurherttuakunnan, Unkarin, Maltan, Alankomaiden kuningaskunnan, Itävallan tasavallan, Puolan tasavallan, Portugalin tasavallan, Romanian, Slovenian tasavallan, Slovakian tasavallan, Suomen tasavallan ja Ruotsin kuningaskunnan välinen sopimus talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta.

telmasta annetulla valtioneuvoston asetuksella (120/2014), jäljempänä *JTS-asetus*. JTS-asetus sisältää säännökset muun muassa monivuotisen julkisen talouden suunnitelman laatimisesta sekä koko julkisen talouden ja sektorikohtaisten rahoitusasematavoitteiden asettamisesta. Julkisen talouden suunnitelmassa esitetään myös tarvittavat toimenpiteet rahoitusasematavoitteiden saavuttamiseksi.

EU:n perussopimuksissa finanssipoliittisia sääntöjä koskevat erityisesti EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 121 ja 126 artikkelit ja viimeksi mainittuun liittyvä pöytäkirja 12. Niiden mukaan jäsenvaltiot sitoutuvat välttämään liiallisia julkisen talouden alijäämiä. SEUT:n 126 artiklan ja pöytäkirjan 12 mukaan liiallisena alijäämänä pidetään yli 3 prosenttiyksikön toteutunutta, suunniteltua tai ennustettua alijäämää suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen, paitsi jos alijäämä on pienentynyt merkittävästi ja jatkuvasti tasolle, joka on lähellä viitearvoa, tai jos viitearvon ylittäminen on vain poikkeuksellista ja väliaikaista ja osuus pysyy lähellä viitearvoa. Julkisen velan suhteen liiallisena alijäämänä pidetään yli 60 prosentin toteutunutta velkaa suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen lukuun ottamatta tapauksia, joissa tämä osuus pienenee riittävästi ja lähestyy riittävän nopeasti viitearvoa. Tarkemmat säännökset liiallisten alijäämien välttämiseksi ja korjaamisesta sisältyvät unionin toissijaiseen lainsäädäntöön, erityisesti EU:n neuvoston asetukseen (EY) N:o 1466/97 julkisyhteisöjen rahoitusaseman valvonnan sekä talouspolitiikan valvonnan ja yhteensovittamisen tehostamisesta muutoksineen, jäljempänä *vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osio*, sekä neuvoston asetukseen (EY) N:o 1467/97 liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä muutoksineen, jäljempänä *vakaus- ja kasvusopimuksen korjaava osio*.

2 Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

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 säädetyin 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 elimet” 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 kehukseen 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 lähestyy sitä riittävän nopeasti. Viitearvon ylittävän velan riittävä vähentymisvauhti on määriteltä vakausha ja kasvusopimuksen korjaavassa osiossa⁶.

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 lähennetään, 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 kestävyYTEEN.

Direktiiviehdotuksen 3(2)(b) artikla koskee korjausmekanismia. 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 seuraamaan 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 kehoitettava 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 an-

⁶ Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavan osion 2(1a) artiklan mukaan julkisen velan katsotaan pienenevän riittävästi ja lähestyvän riittävän nopeasti viitearvoa, jos ero suhteessa viitearvoon on pienentynyt kolmen edellisen vuoden aikana keskimäärin kahdeskymmenesosan vuosittain. Vaihtoehtoisesti riittävä on, jos komission talousarvioennusteet osoittavat, että vaadittu eron pieneminen tapahtuu kolmen vuoden jakson aikana, johon sisältyvät sitä viimeistä vuotta seuraavat kaksi vuotta, jolta tiedot ovat saatavilla.

tamien 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.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Direktiiviehdotuksen oikeusperustana on SEUT:n 126(14)(2) artikla. Sen mukaan neuvosto antaa yksimielisesti erityisessä lainsäätämisyjärjestyksessä sekä Euroopan parlamenttia ja Euroopan keskuspankkia kuultuaan aiheelliset säännökset, joilla liiallisia alijäämiä koskevasta menettelystä annettu pöytäkirja (pöytäkirja 12) korvataan.

Oikeusperustaksi ehdotettu SEUT:n 126(14)(2) artikla liittyy erityisesti jo syntyneitä liiallisia alijäämiä koskevaan menettelyyn. Vakaus- ja kasvusopimuksen oikeusperustoissa tämä näkyy siten, että vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osio on säädetty SEUT:n 121(6) artiklan ja korjaava osio nyt käsillä olevan 126(14)(2) artiklan nojalla.

SEUT:n 126(14) kohdan muut alakohdat sekä erityisesti alakohta 3 ja sen nojalla annettu, liiallisten alijäämien ennalta ehkäisyyn tähtäävä budjettikehysdirektiivi huomioon ottaen 126 artiklan soveltamisalaan voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan myös liiallisia alijäämiä edeltäviä vaiheita. Alustavasti voidaan arvioida, että direktiiviehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen. Oikeusperustaa on kuitenkin tarve arvioida jatkovalmistelussa vielä tarkemmin.

Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vahvistaa julkisen talouden kestävä hoitoa jäsenvaltioissa ja se täydentäisi EU:n finanssipoliittista kehikkoa. Komission mukaan direktiiviehdotuksen tavoitetta ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimin, vaan se voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla. Ei ole syytä kyseenalaistaa tätä komission arviota. Ehdotusta voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen suhde perustuslakiin

Yleistä

Direktiiviehdotuksen mukaisilla finanssipoliittisilla säännöillä (rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoite sekä tähän tähtäävä kehitysura julkisille menoille) pyritään varmistamaan erityisesti SEUT:n mukaisen velkasäännön noudattaminen. Suomi on sitoutunut alijäämä- ja velkakriteerin noudattamiseen perussopimuksissa.

Rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen

Rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoite on operatiivinen väline perussopimusten talousarvion kurinalaisuutta koskevien velvoitteiden noudattamiseksi. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion 2a(1) artiklan mukaan maakohtaiset julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteet voivat poiketa vaaditusta lähellä tasapainoa olevasta tai ylijäämäisestä rahoitusasemasta, mutta niillä on samalla taattava varmuusmarginaali suhteessa julkistalouden alijäämän 3 prosentin viitearvoon. Mainitun artiklan mukaan julkistalouden keskipitkän aikavälin tavoitteilla on varmistettava julkistalouden kestävyys tai nopea eteneminen kohti tällaista kestävyyttä ja samalla annettava finanssipoliittista liikkumavaraa, ottaen erityisesti huomioon tarve julkisiin investointeihin. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion 2a(2) artiklan mukaan keskipitkän aikavälin tavoitteen alaraja on -1 prosenttia bruttokansantuotteesta. Finanssipoliittisen lain ja sen viittaaman finanssipoliittisen sopimuksen mukaan alaraja on vaativampi, lähtökohtaisesti -0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta, ja vakaus- ja kasvusopimusta vastaavasti -1 prosenttia bruttokansantuotteesta vain silloin, jos julkinen velka on merkittävästi alle 60 % ja jos julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyysriskit ovat vähäiset.

Direktiiviehdotus poikkeaa sanamuodoltaan finanssipoliittisen lain 2 §:n viittaamasta finanssipoliittisesta sopimuksesta ja sopimuksen 3(1)(b) artiklan edelleen viittaamasta vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion 2a artiklasta sen suhteen, mitä tekijöitä rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisessa otetaan huomioon. Direktiiviehdotuksen 3(1)(a) artiklan mukaan keskipitkän aikavälin tavoite asetetaan ottaen huomioon velkakriteeri, kun taas vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion 2a artiklan mukaan tavoitteen asettamisessa painottuu varmuusmarginaali suhteessa alijäämän 3 prosenttiyksikön viitearvoon. Kun keskipitkän aikavälin tavoitteilla on vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion 2a artiklan mukaan kuitenkin varmistettava julkisen talouden kestävä kehitys tai nopea eteneminen sitä kohti, velvoittaa myös vakaus- ja kasvusopimus ottamaan velkakriteerin huomioon keskipitkän aikavälin tavoitetta asetettaessa (vastaavasta tulkinnasta ks. finanssipoliittista lakia koskeva HE 155/2012 vp, s. 9/II; tulkintaa yleisesti perustelee myös ennaltaehkäisevän osion tarkoitus liiallisten alijäämien ehkäisijänä). Direktiiviehdotuksen sekä Suomea jo sitovan oikeuden välillä ei siten ole valtiosääntöoikeudellisesti olennaista eroa sen suhteen, minkä tekijöiden perusteella keskipitkän aikavälin rakenteellista rahoitusasemaa koskeva tavoite asetetaan. Direktiiviehdotuksen säännökset rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisesta eivät ole perustuslain kannalta ongelmallisia.

Keskipitkän aikavälin tavoitteen mukainen julkisten menojen kehitysura

Direktiiviehdotuksen 3(1)(b) artiklan mukaan heti hallituskauden alussa asetettavaa keskipitkän aikavälin tavoitteen mukaista julkisen menojen kehitysuraa on noudatettava vuotuisissa talousarvioissa eli julkisen talouden hoitamisessa vaalikauden ajan. Menokehitysuran noudattamisvelvollisuus on joiltakin osin lähellä budjettikehysdirektiivin vaatimuksia, joiden mukaan jäsenvaltiolla on oltava SEUT:n alijäämä- ja velkakriteerien noudattamisen kattavat finanssipoliittiset säännöt (budjettikehysdirektiivin 5(1)(a) artikla) sekä sääntöjen kanssa linjassa oleva tavoite julkisen talouden menoille (9(2)(a) artikla), jota on noudatettava vuotuisessa talousarviolainsäädännössä (10 artikla). Vaikka myös budjettikehysdirektiivissä viitataan menotavoitteen noudattamisvelvollisuuteen, budjettikehysdirektiivissä on kuitenkin sanamuotonsa mukaan kysymys varsinaisesta finanssipoliittisista säännöistä johdetusta menotavoitteesta, ei säännöstä itsessään kuten direktiiviehdotuksessa. Budjettikehysdirektiivin 10 artikla myös mahdollistaa menotavoiteurasta poikkeamisen edellyttäen, että poikkeamat perustellaan asianmukaisesti. Direktiiviehdotus ei sisällä vastaavaa poikkeamismahdollisuutta.

Direktiiviehdotuksen 3(1)(b) artiklan velvollisuus julkisten menojen vaalikauden mittaisen kehitysuran noudattamiseen on edellä mainituilla perusteilla voimassa olevaa EU-oikeutta ja kansallisia säännöksiä osittain pidemmälle menevä velvoite. Ehdotus on omiaan rajoittamaan paitsi valtioneuvoston finanssipoliittista liikkumavaraa myös eduskunnan budjettivaltaa.

Eduskunta on finanssipoliittista lakia koskevassa vastauksessaan (EV 174/2012 vp) edellyttänyt, että vaiheittaisten muutosten kumulatiivinen vaikutus eduskunnan budjettivaltaan sekä kansalliseen suvereniteettiin on otettava korostetun huolellisesti huomioon, jos EU-sääntelyä jatkossa aiotaan edelleen vahvistaa kansallista päätöksentekoa rajoittavalla tavalla. Direktiiviehdotuksen 3(1)(b) artiklan velvollisuus julkisten menojen kehitysuran noudattamiseen koko vaalikauden ajan lähtökohtaisesti kaikissa muissa tilanteissa kuin poikkeuksellisissa olosuhteissa saattaa joustamattomuutensa vuoksi olla ongelmallinen paitsi finanssipolitiikan hoitamisen myös eduskunnan budjettivallan kannalta, jos menouran noudattamisvelvollisuus tulisi säätää myös eduskuntaa sitovaksi.

Poikkeukselliset olosuhteet

Direktiiviehdotuksen poikkeuksellisia olosuhteita koskeva 3(3) artikla vastaa perusteiltaan talousunionin vahvistamista koskevaa sopimusta. Säännös ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen.

Automaattinen korjausmekanismi

Direktiiviehdotuksen automaattista korjausmekanismia koskeva 3(2)(b) artikla vastaa perusteiltaan talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen määräyksiä ja siihen liittyvää komission tiedonantoa (COM(2012) 342 final). Artiklakohta edellyttää lisäksi erityisesti edellä mainitulta vaalikautta sitovalta menokehitysuralta poikkeamisen kompensointia. Vaatimus menokehitysuran kompensoimisesta on voimassa olevaa EU- ja kansallista oikeutta vaativampi. Säännös saattaa olla perustuslain kannalta ongelmallinen samoilla perusteilla kuin mitä edellä on todettu julkisten menojen kehitysuran noudattamisesta.

Direktiiviehdotuksen korjausmekanismisäännöksestä puuttuu lisäksi finanssipoliittisen sopimuksen 3(2) artiklan viimeisen virkkeen sopimusmääräystä vastaava säännös, jonka mukaan korjausmekanismeissa on kunnioitettava täysin kansallisten parlamenttien valtaoikeuksia. Finanssipoliittisen lain 3 §:n 3 momentin viimekätinen korjausmekanismi perustuu valtioneuvoston tiedonantoon.

Riippumattomat seurantaelimet

Direktiiviehdotuksen riippumattomia seurantaelimiä koskevat 3(4)—3(7) artiklat vastaavat pääosin talousunionin vahvistamista koskevaa sopimusta sekä finanssipoliittista lakia ja valtiotalouden tarkastusvirastoa koskevaa sääntelyä. Direktiiviehdotuksen 3(5) artiklaan sisältyy kuitenkin kansalliseen lainsäädäntöön nähden uusi vaatimus, jonka mukaan riippumattoman seurantaelimen tulee antaa nimenomainen kehoitus korjausmekanismin käynnistämiseen, jos keskipitkän aikavälin tavoitteesta havaitaan merkittävä poikkeama. Seurantaelimiä koskevat säännökset eivät ole perustuslain kannalta ongelmallisia.

5 Ehdotuksen vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Määritelmät

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan määritelmät vastaavat finanssipoliittisen sopimuksen ja finanssipoliittisen lain samoin kuin unionin toissijaisen lainsäädännön, erityisesti vakaus- ja kasvusopimuksen ja niin sanotun budjettisuunnitelmien ennakkovalvonta-asetuksen⁷ määritelmiä. Direktiiviehdotuksen perusmääritelmistä ei aiheudu kansallisen lainsäädännön muutostarpeita.

Rakenteellista rahoitusasemaa koskeva keskipitkän aikavälin tavoitteen asettaminen

Kansalliseen lainsäädäntöön tulisi direktiiviehdotuksen 3(1)(a) artiklan täytäntöönpanemiseksi lisätä tarvittaessa säännös, jonka mukaan rakenteellista rahoitusasemaa koskeva tavoite tulee asettaa varmistaen SEUT:n ja siihen liittyvän pöytäkirjan 12 mukaisen velkakriteerin noudattaminen. Tämä saattaisi kuitenkin johtaa hankalasti sovellettavaan kaksoisstandardiin, kun keskipitkän aikavälin tavoite tulisi asettaa yhtäältä edelleen voimaan jäävän finanssipoliittisen lain 2 §:n viittaaman finanssipoliittisen sopimuksen mukaisesti (alaraja lähtökohtaisesti -0,5 prosenttiyksikköä markkinahintaisesta bruttokansantuotteesta) ja toisaalta direktiivin edellyttämällä tavalla erityisesti velkakriteeristä johdetusti. Näistä eri lähtökohdista rakenteelliselle rahoitusasemalle asetettavat lukuarvot saattaisivat poiketa toisistaan.

Keskipitkän aikavälin tavoitteen mukainen julkisten menojen kehitysura

JTS-asetuksen 3 §:n 4 momentin mukaan julkisen talouden suunnitelmassa esitetään koko julkista taloutta koskevia rahoitusasematavoitteita vastaavat monivuotiset tavoitteet julkisen talouden (velan ja) julkisen talouden menojen suhteesta markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen. Kansallista sääntelyä tulisi direktiiviehdotuksen 3(1)(b) ja 3(2)(a) artikloiden täytäntöönpanemiseksi mahdollisesti täydentää säännöksillä, joiden mukaan menokehitysura on vaalikautta sitova ja että sitä noudatetaan julkisen talouden hoidossa.

Poikkeukselliset olosuhteet

Poikkeuksellisten olosuhteiden määritelmä vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä eikä edellytä lainsäädännön muuttamista.

Automaattinen korjausmekanismi

Direktiiviehdotus saattaisi edellyttää korjausmekanismia koskevan sääntelyn uudelleen arviointia sekä sen suhteen, kuka päättää merkittävän poikkeaman olemassaolosta ja siten velvollisuudesta käynnistää korjausmekanismi, että sen suhteen, millaista poikkeamaa ylipäätään pidetään merkittävänä. Merkittävän poikkeaman olemassaolosta päättäminen on finanssipoliittisen lain 3 §:n 2 ja 3 momentissa kytketty vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion mukaisiin EU-päätöksiin, jolloin Suomea koskevan merkittävän poikkeaman olemassaolosta päättää vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osion arviointiperusteiden mukaisesti Euroopan unionin neuvosto. Direktiiviehdotuksen perusteella ei ole selvää, että tämä EU-menettelyihin harmonisoitu järjestelmä voitaisiin sellaisenaan säilyttää.

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 473/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, alustavien talousarviosuunnitelmien seurantaa ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä. (Kyse on toisesta ns. two-pack -asetuksista, ks. EUVL L 140, 27.5.2013.)

Riippumattomat seurantaelimet

Finanssipoliittisen lain mukaan lain noudattamisesta valvoo Valtiontalouden tarkastusvirasto. Finanssipoliittisen lain ja tarkastusvirastoa koskevan lain säännökset sekä tarkastusviraston työjärjestyksen määräykset ovat pääosin direktiiviehdotuksen mukaisia. Tarkastusvirastoa koskevaan sääntelyyn (tai työjärjestykseen) tulisi kuitenkin lisätä säännös, jonka mukaan tarkastusviraston tulee antaa valtioneuvostolle kehoitus korjausmekanismin käynnistämiseen, jos rakenteellista rahoitusasemaa koskevasta keskipitkän aikavälin tavoitteesta havaitaan merkitävä poikkeama.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Direktiiviehdotus ei sisällä julkisen talouden yksittäisiin yksiköihin kuten Ahvenanmaan maakuntaan kohdistuvia velvollisuuksia. Direktiivin voimaansaattaminen ei edellytä Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle 13 päivänä joulukuuta 2017 selvityksen komission ehdotuksista talous- ja rahaliiton kehittämiseksi (E-kirje 115/2017 vp).

EU-tasolla asiaa on käsitelty talous- ja rahoituskomiteassa 11.1.2018 sekä Ecofin-neuvostossa 23.1.2018. Muiden jäsenmaiden kannat ovat yhteneväisiä Suomen kannan kanssa. Talous- ja rahoituskomitea jatkaa asian yksityiskohtien selvittämistä, mutta toistaiseksi yksikään jäsenmaa ei ole tukenut etenemistä direktiiviehdotuksen kanssa.

Asia on käsitelty valtioneuvoston EU-ministerivaliokunnassa 9 päivänä helmikuuta 2018 ja raha-asiainvaliokunnassa 15 päivänä helmikuuta 2018.

8 Valtioneuvoston kanta

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

Komission direktiiviehdotus kuitenkin poikkeaa finanssipoliittisesta sopimuksesta. Keskeisimmät erot liittyvät rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamistapaan sekä tavoitteesta johdettuun vaalikauden sitovaan menokehityksuraan. 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 jatkovaikuttelussa.

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.