

Valtiovarainvaliokunta

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 valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jussi Lindgren, valtioneuvoston kanslia
- finanssineuvos, sihteeristön päällikkö Marketta Henriksson, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- osastopäällikkö Katja Taipalus, Suomen Pankki
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- erikoistutkija, ennustepäällikkö Ilkka Kiema, Palkansaajien tutkimuslaitos
- johtava ekonomisti Penna Urrila, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ekonomisti Patrizio Lainà, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- yliopistotutkija Timo Miettinen, Helsingin yliopisto
- tutkija Antti Ronkainen, Helsingin yliopisto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on vahvistaa julkisen talouden kestävää 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.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2018 vp

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 päätöspäriset 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 kestävän potentiaalisen kasvun parantuminen, ja joilla sen vuoksi on todennettavissa oleva vaikutus julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys-teen.

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,

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2018 vp

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 julkisten 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.

Komission direktiiviehdotus kuitenkin poikkeaa finanssipoliittisesta sopimuksesta. Keskeisimmät erot liittyvät rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamiseen sekä tavoitteesta johdettuun vaalikauden sitovaan menokehitysuraan. 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 kat-

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2018 vp

soo, 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 1.1.2013 voimaan tullut ns. finanssipoliittinen sopimus¹ osaksi EU-oikeutta. Taustalla on sopimuksen 16 artiklan säädös, jonka mukaan viimeistään viiden vuoden kuluttua valtiosopimuksen voimaantulosta toteutetaan, sopimuksen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten arvioinnin perusteella, tarvittavat toimenpiteet valtiosopimuksen sisällön saattamiseksi osaksi EU-oikeutta. Tällä hetkellä sopimus on EU:n ulkopuolinen instrumentti, joka perustettiin erillisellä kansainvälisellä sopimuksella.

Direktiiviehdotuksen tavoitteet vastaavat finanssipoliittisen sopimuksen ja budjettikehysdirektiivin sekä niiden perusteella säädetyn kansallisen lainsäädännön tavoitteita, minkä lisäksi ehdotuksella pyritään edelleen vahvistamaan julkisen talouden kestävä hoitoa sekä tukemaan alijäämä- ja velkakriteerin noudattamista.

Valiokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin myönteisesti siihen, että sopimus saatetaan osaksi unionin oikeutta, mutta pitää nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen sisältöä ongelmallisena. Ehdotukseen on suhtauduttu kriittisesti myös valiokunnan asiantuntijakuulemisessa, sillä muutosten on arvioitu lisäävän finanssipoliittisten sääntökehikkojen epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä. Finanssipoliittinen sääntökehikko on jo nykyisellään yksityiskohtainen, monimutkainen ja läpinäkyvätön, sääntöjä ei noudateta eikä niiden rikkomiseen puututa etenkin suurten jäsenmaiden kohdalla. Myös rakenteellisen jäämän laskentaan liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä.

Lisäksi ehdotus poikkeaa yksityiskohdiltaan finanssipoliittisesta sopimuksesta. Keskeisimmät erot liittyvät rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamistapaan, ts. siihen, mitä tekijöitä rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisessa otetaan huomioon. Tämän ohella on myös epäselvää, mikä olisi nyt ehdotettujen säännösten suhde jo voimassaoleviin rakenteellista jäämää koskeviin säännöksiin.

Valtioneuvosto nostaa esille myös ehdotuksen vaikutukset eduskunnan budjettivaltaan. Ehdotuksen mukaan finanssipolitiikan suunnitteluun on sisällytettävä keskipitkän aikavälin tavoitteen tai siihen tähtäävän lähentymisaikataulun mukainen keskipitkän aikavälin kehitysura julkisille mennoille. Menojen kehitysura on asetettava heti vaalikauden alussa ja sitä on noudatettava vuotui-

¹ Finanssipoliittinen sopimus on 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.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2018 vp

sisä talousarvioissa vaalikauden ajan, jolloin menettely kaventaisi sekä valtioneuvoston finanssipoliittista liikkumavaraa että eduskunnan budjettivaltaa. Myös vaatimus menokehitysuran kompensoimisesta on voimassa olevaa EU- ja kansallista oikeutta vaativampi, minkä lisäksi direktiiviehdotuksen korjausmekanismisäännöksestä puuttuu fipo-sopimukseen sisältyvä säännös, jonka mukaan korjausmekanismeissa on kunnioitettava täysin kansallisten parlamenttien valtaoikeuksia.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 13/2018 vp todennut, että direktiiviehdotus poikkeaa eräissä kohdin Suomea jo velvoittavasta oikeudesta. Muutokset ovat kuitenkin nykytilaan verrattuna vähäisiä, eivätkä ne ole valtiosääntöoikeudellisesti olennaisia. Esim. julkisten menojen kehitysuran osalta perustuslakivaliokunta toteaa, että budjettikehysdirektiivin ohella myös finanssipoliittisessa sopimuksessa on keskipitkän aikavälin menosuunnittelua koskevia määräyksiä. Ehdotettu direktiivi ei siten muuttaisi oikeustilaa olennaisesti ja Suomen perustuslain kannalta merkityksellisellä tavalla.

Direktiiviehdotuksen etenemiselle ei siis ole valtiosääntöoikeudellisia esteitä, mutta kuten edellä on todettu, ehdotus lisäisi entisestään sääntökehikon epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä. Ehdotus ei siten tue komission asettamaa tavoitetta, jonka mukaan EU:n finanssipoliittisia sääntöjä on tarkoitus yksinkertaistaa huomattavasti vuoteen 2025 mennessä. Valiokunnan mielestä tärkein tavoite tulee tulla sääntöjen merkittävä yksinkertaistaminen, minkä ohella on syytä kiinnittää huomiota mekanismeihin, jotka takaavat sääntöjen noudattamisen. Sääntöjen tulisi sallia myös automaattisten vakauttajien toiminta ja tukea kehitystä, jossa yksittäisellä maalla olisi kriisitilanteessa nykyistä enemmän liikkumatilaa.

Valiokunta pitää niin ikään tärkeänä sellaisten mekanismien kehittämistä, jotka parantavat vaihtotaseiden hallintaa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että liialliset ylijäämät sekä vaihtotaseiden epätasapaino ovat keskeisiä euroalueen epävakauden taustalla olevia tekijöitä. Siksi myös liiallisten ylijäämien kerryttämistä tulisi ehkäistä eikä kohdistaa sanktioita pelkäämään alijäämiin.

Valiokunta kiinnittää huomiota vielä siihen, että komissio ei ole laatinut arviota finanssipoliittisen sopimuksen toimivuudesta, vaikka sellainen tulisi sopimuksen 16 artiklan mukaan tehdä ennen sopimuksen liittämistä EU-oikeuteen. Sopimuksen ja finanssipoliittisen sääntökokonaisuuden analyttinen ja kokonaisvaltainen tarkastelu on kuitenkin tärkeää nykytilan parantamiseksi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällainen arvio on tarkoitus tehdä jäsenmaiden toimesta kesällä 2018.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 4.5.2018

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2018 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Timo Kalli kesk
varapuheenjohtaja Ville Vähämäki ps
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Kauko Juhantalo kesk
jäsen Toimi Kankaanniemi ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Elina Lepomäki kok
jäsen Mats Nylund r
jäsen Aila Paloniemi kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Markku Rossi kesk
jäsen Matti Torvinen sin
jäsen Kari Uotila vas
jäsen Ozan Yanar vihr
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Riitta Myller sd
varajäsen Joona Räsänen sd
varajäsen Harry Wallin sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2018 vp
Eriävä mielipide /ps

ERIÄVÄ MIELIPIDE /ps

Perustelut

Komissio on antanut direktiiviehdotuksen, jonka tarkoituksena on saattaa ns. finanssipoliittinen sopimus (Laki talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta, ohjauksesta ja hallinnasta) osaksi EU-oikeutta. Direktiiviehdotus vastaa vaatimukseen siitä, että talous- ja rahaliittoa tulee kehittää perussopimusjärjestelmän puitteissa. Nykyisellään finanssipoliittinen sopimus on EU:n ulkopuolinen instrumentti, joka perustettiin erillisellä kansainvälisellä sopimuksella.

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 tavoin automaattinen korjausmekanismi, jonka mukaan mahdollinen merkittävä poikkeama johtaa siihen, että riippumattomien elinten on kehotettava talousarvioviranomaisia käynnistämään korjausmekanismi ja seurattava korjaamisen edistymistä. Muutoksen tarkoituksena on vahvistaa ja kiristää finanssipolitiikan vastuullisuutta jäsenvaltioissa.

Perussuomalaisten mielestä direktiiviehdotuksen peruseriaate julkisen talouden saattamisesta kestäväälle pohjalle eri jäsenvaltioissa on kannatettava. Asiaan liittyy kuitenkin perustavaa laatua olevia huolia, joita käymme alla läpi.

Kansallisen finanssipolitiikan liikkumavara kapenee

Asiantuntijakuulemisissa on käynyt ilmi, ettei direktiiviehdotukseen sisälly fipo-sopimuksen 3(2) artiklan viimeisen virkkeen sopimusmääräystä vastaavaa säännöstä siitä, että tämän korjausmekanismin on kunnioitettava kansallisten parlamenttien oikeuksia. Tämä voi merkitä kansallisten parlamenttien finanssipolitiikan liikkumavaran kaventumista.

Elvytys estetään ja suhdannehuipussa painetaan lisää kaasua

Koska menokehitys on asetettava heti vaalikauden alussa, kysymykseen siis voi tulla eduskunnan budjettivallan kaventuminen esimerkiksi vaalikauden loppuvuosina. Taitava valtiontalouden suunnittelija ei halunne synnyttää tällaista tilannetta, joten se johtanee siihen, että erittäin todennäköisesti vaalikauden alkupuolella tehdään hieman tiukempia talousarvioita. Lisäksi menettely saattaa johtaa myötäsykliseen, suhdanteita kärjistävään finanssipolitiikkaan ja syvempiin taantumajaksoihin.

Finanssipolitiikan sääntökehikko monimutkaistuu

Direktiivin valmistelu finanssipoliittisesta sopimuksesta poikkeavan sisältöisenä ei ole finanssipoliittisen sääntökehikon kokonaisuus huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Finanssipolitiikan

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2018 vp
Eriävä mielipide /ps

kan sääntökehikko on tälläkin hetkellä liian monimutkainen, ja luultavasti tämän seikan takia sääntöjä rikotaan jatkuvasti. Sääntökehikkoa tulisi pystyä yksinkertaistamaan huomattavasti.

Liian erilaisten maiden liitto

Tämäkään ehdotus ei ratkaise EU:n perusongelmaa, joka on se, että se on liian erilaisten maiden yhteenliittymä. Tämän takia jotkin maat hyötyvät ja jotkin taasen häviävät. Tämä näkyy selkeästi katsottaessa vaikkapa eri maiden vaihtotaseiden määrää ja kehitystä. Olisikin syytä harkita jo nyt korjaavia toimenpiteitä, jotta EU:sta ei synny tulonsiirtounionia.

Kansanvaltaisuuden toteutuminen täysimääräisesti talous- ja finanssipolitiikassa

Tämän lisäksi direktiiviehdotus jättää avoimeksi kannanmuodostuksen kannalta täysin keskeisiä osia. Päätöksenteon demokraattinen hyväksyttävyys ja kansalaisten tuki EMU-asioissa toteutuu suorimmin kansallisten parlamenttien kautta, ja vaikka Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien välinen yhteistyö on tärkeää, ei se voi korvata kansallisten parlamenttien päätöksentekoa talous- ja finanssipolitiikan alalla.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 4.5.2018

Ville Vähämäki ps
Toimi Kankaanniemi ps