

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 38/2012 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä marraskuuta 2012 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä julkisen talouden monivuotisia kehyksiä koskevista vaatimuksista (HE 155/2012 vp).

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta (PeVL 37/2012 vp) ja tarkastusvaliokunta (TrVL 8/2012 vp) ovat antaneet asiasta lausunnot, jotka on otettu tämän mietinnön liitteiksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- budjettipäällikkö Hannu Mäkinen, finanssineuvos, apulaisosastopäällikkö Ilkka Kajaste ja neuvotteleva virkamies Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- perustuslakivaliokunnan puheenjohtaja Johannes Koskinen ja valiokuntaneuvos Timo Tuovinen, eduskunta
- osastopäällikkö Tuomas Saarenheimo, Suomen Pankki
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos ETLA
- professori Vesa Kanninen ja professori Heikki Patomäki, Helsingin yliopisto
- johtaja Reijo Vanne, Työeläkevakuuttajat TELA ry
- pääjohtaja Tuomas Pöysti ja johtava tuloksellisuustarkastaja Heidi Silvennoinen, Valtion talouden tarkastusvirasto
- valtiotieteiden tohtori Jaakko Kiander.

Kirjallisen lausunnon on antanut

— Palkansaajien tutkimuslaitos.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Belgian, Bulgarian, Tanskan, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Luxemburgin, Unkarin, Maltan, Alankomaiden, Itävaltan, Puolan, Portugalin, Romanian, Slovenian, Slovakian, Suomen ja Ruotsin välillä tehdyn sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta.

Sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa osapuolten julkisen talouden hoitamisen kurinalaisuutta ja talouspolitiikkojen yhteensovittamista sekä parantaa talouden ohjausta ja hallintaa Euroopan unionissa ja euroalueella. Kansallisessa lainsäädännössä tulisi säätää julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevasta keskipitkän aikavälin tavoitteesta. Tavoite tulisi asettaa pääsääntöisesti Euroopan unionin lainsäädäntöä vastaavasti sekä siten, että julkisen talouden kestävyys tai nopea eteneminen sitä kohti voidaan varmistaa. Sopimuksessa edellytetään, että laissa tulisi lisäksi säätää korjausmekanismista, joka käynnistyisi automaattisesti, jos keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen johtavalta sopeuttamisuralta poikettaisiin merkittävästi. Laissa tulisi myös säätää korjausmekanismien toimintaa valvovasta toimielimestä. Euroopan unionin tuomioistuimella olisi toimivalta tutkia, onko edellä mainitut sopimusmääräykset saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta. Laissa säädettäisiin muun muassa keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamisesta sekä korjausmekanismista. Korjausmekanismi olisi viime kädessä valtioneuvoston eduskunnalle antama tiedonanto. Sen tulisi sisältää selostus toimenpiteistä, joilla keskipitkän aikavälin tavoitetta koskeva merkittävä poikkeama voitaisiin

poistaa viimeistään seuraavan kalenterivuoden loppuun mennessä.

Osa sopimuksen määräyksistä vastaa julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annettua neuvoston direktiiviä. Näiltä osin myös direktiivin täytäntöönpanoa koskevat säännökset sisällytettäisiin sopimuksen voimaansaattamislakiin. Direktiivin eräiden muiden vaatimusten täytäntöönpanemiseksi sopimuksen voimaansaattamislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännös asetuksenantovaltuudesta valtioneuvostolle. Asetuksella voitaisiin säätää muun muassa valtioneuvoston tekemässä julkisen talouden monivuotisessa suunnittelussa käytettävien julkisen talouden ja sen alasektoreiden tuloja, menoja, alijäämää, velkaa ja muita vastaavia seikkoja koskevien finanssipoliittisten tavoitteiden asettamisesta sekä niiden saavuttamiseksi tarpeellisten valtioneuvoston toimenpiteiden suunnittelusta.

Sekä sopimus että direktiivi edellyttävät, että niissä edellytetyjen finanssipoliittisten sääntöjen noudattamista valvoo riippumaton toimielin. Voimaansaattamislakiehdotuksen mukaan valvontatehtävä annettaisiin Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tätä koskeva viittaussäännös sisällytettäisiin selkeyssyistä myös Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettuun lakiin.

Sopimus tulee voimaan tammikuun alusta 2013 edellyttäen, että kaksitoista euroalueeseen kuuluvaa osapuolta on siihen mennessä tallettanut ratifioimiskirjansa. Muussa tapauksessa sopimus tulee voimaan sitä kuukautta seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä, jona kahdestoista euroalueeseen kuuluva osapuoli tallettaa ratifioimiskirjansa. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti, kun sopimus tulee voimaan. Sopimuksen voimaansaattamislakiin sisällytetyn direktiivin täytäntöönpanon edellyttämän asetuksenantovaltuussäännöksen ehdotetaan tulevan voimaan vuoden 2013 alusta lukien.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta puoltaa hallituksen esitystä, jonka tarkoituksena on saattaa voimaan sopimus talousunionin vahvistamisesta ja sen täytäntöönpanoon liittyvät lakiehdotukset.

Esityksen taustaa

Yksi keskeisistä tekijöistä jo neljä vuotta kestäneen talous- ja velkakriisin taustalla on ollut useiden jäsenvaltioiden harjoittama talouspolitiikka, jossa ei ole noudatettu sovittuja sitoumuksia. Tämä on johtanut paikoin pitkäkestoihin ja sallittua suurempiin sekä vaikeasti korjattaviin budjettialijäämiin ja velkatasoihin. Jäsenvaltioiden julkista taloutta koskevista finanssipoliittisista säännöistä on siksi katsottu perustelluksi säätää EU-lainsäädännön lisäksi jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä.

Euroalueen päämiehet sopivat joulukuussa 2011 talouskurin vahvistamisesta hallitusten välisellä sopimuksella, jota valiokunta on käsitellyt valtioneuvoston kirjelmän johdosta (VaVL 8/2011 vp — E 122/2011 vp). Jäsenvaltioiden välisen sopimuksen allekirjoittivat 2. päivänä maaliskuuta 2012 kaikki euroalueen valtiot sekä Euroopan unionin jäsenvaltiot Britanniaa ja Tsekin tasavaltaa lukuun ottamatta. Se on tarkoitus saattaa osaksi unionioikeutta viiden vuoden kuluessa sopimuksen voimaantulosta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut lausunnossaan sopimuksen vaikutuksia eduskunnan budjettivaltaan. Valiokunta toteaa, että unionin perustamissopimuksessa määritellyt velvoitteet ja nykyiset vakaus- ja kasvusopimuksen asettamat rajoitukset huomioon ottaen uusi sopimusmääräys ei aiheuta valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittäviä lisärajoitteita eduskunnan budjettivaltaan.

Perustuslakivaliokunta pitää perustuslain kannalta ongelmattomana valtioneuvoston tiedonanto- ja selontekomenettelyn käyttämistä sopimuksen mukaisena korjausmenettelynä sekä

hallituksesta riippumattoman valvontatehtävän antamista Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Valiokunta ei myöskään pidä Unionin tuomioistuimen toimivallan laajentamista sillä tavalla merkittävänä, että sopimus olisi tämän vuoksi hyväksyttävä vaikeutetussa järjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että eduskunnan suostumus on tarpeen sopimuksen hyväksymiseen. Sopimuksen määräykset eivät kuitenkaan koske perustuslakia taikka Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai toimitelmelle perustuslain 94 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Sopimuksen hyväksymisestä voidaan siten päättää äänen enemmistöllä ja lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tarkastusvaliokunnan lausunto

Tarkastusvaliokunta on arvioinut ehdotettuja säännöksiä hallituksesta riippumattoman finanssipolitiikan ulkoisen tarkastuksen ja parlamentaarisen valvonnan näkökulmasta.

Tarkastusvaliokunta toteaa ehdotetun finanssipolitiikan tarkastustehtävän sopivan Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tarkastusvirasto täyttää hyvin sopimuksessa asetetut kriteerit. Tarkastusvaliokunnan mielestä tarkastusvirastolla on asiantuntemuksensa sekä puolueettoman ja riippumattoman asemansa perusteella hyvät mahdollisuudet raportoida tarkastushavainnot eduskunnalle ja tarkastuksen kohteena olevalle hallitukselle ja hallinnolle.

Valtiovarainvaliokunnan kanta

Sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa osapuolten julkisen talouden hoitamisen kurinalaisuutta ja erilaisten talouspolitiikkojen yhteensovittamista sekä parantaa talouden ohjausta ja hallintaa Euroopan unionissa ja euroalueella. Kysymys on pääosin jo olemassa olevan EU-lainsäädännön ja sitoumusten sisällyttämisestä kansalliseen lainsäädäntöön.

Valiokunta pitää sopimuksen tavoitteita kannatettavina. Vaikka sopimus ei ratkaise akuuttia talous- ja velkakriisiä, sen pohjalta voidaan nykyistä aiemmin ja tehokkaammin puuttua jäsenmaiden julkisen talouden liiallisiin alijäämiin ja velkaongelmiin. Myös talousunionin tulevan kehityksen kannalta on oleellista, että pidetään avoimesti kiinni yhteisistä sovitusta pelisäännöistä ja pystytään sovittamaan yhteen hyvinkin erilaisia talouspolitiikkoja.

Samalla on kuitenkin syytä todeta, että talouskriisin taustalla on usein ollut yksityisen sektorin liiallinen velkaantuminen. Sopimuksessa ehdotetut toimet eivät kuitenkaan vaikuta yksityisen sektorin rahoitusvirtoihin, jotka tulevat suurella todennäköisyydellä myös tulevaisuudessa aiheuttamaan ylilyöntejä finanssimarkkinoilla ja niitä seuraavia jyrkkiä suhdannevaihteluja. Osaltaan tähän ongelmaan haetaan ratkaisua mm. valmistelussa olevan EU:n yhteisen pankki-valvonnan keinoin (U 61/2012 vp).

Julkisen talouden tasapainotavoite

Talousunionin vahvistamista koskeva sopimus asettaa julkisen talouden rahoitusasemaa koskevan tasapainotavoitteen. Julkinen talous on tasapainossa, kun noudatetaan vakaus- ja kasvusopimukseen perustuvaa keskipitkän aikavälin tavoitetta ja jäsenvaltion rakenteellinen alijäämä ei ylitä 0,5 prosenttia suhteessa markkinahintaiseen bruttokansantuotteeseen tai ei ylitä yhtä prosenttia bruttokansantuotteesta maissa, joissa julkinen velka on merkittävästi alle 60 prosenttia bruttokansantuotteesta ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys kohdistuvat riskit ovat vähäiset.

Sopimus edellyttää maakohtaisen julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen säätämistä kansallisesti. Tavoite asetetaan pääsääntöisesti Euroopan unionin vakaus- ja kasvusopimusta vastaavasti sekä siten, että tavoitteen noudattamisella voidaan varmistaa julkisen talouden kestävyys tai nopea eteneminen sitä kohti.

Valiokunta katsoo, ettei sopimus aseta Suomen talouspolitiikalle tiukempia tavoitteita, kuin mitä Suomen on omista lähtökohdistaan pe-

rusteltua tavoitella. Nykyinen valtioneuvoston asettama julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman tavoite 0,5 prosenttia bruttokansantuotteesta on selvästi sopimuksen edellyttämää tavoitetasoa tiukempi. Valtiovarainministeriön laskelman mukaan vuonna 2011 rakenteellinen rahoitusasema oli 1,3 prosenttia bruttokansantuotteesta ja vuosina 2012—2016 sen arvioidaan vaihtelevan 0,2—0,8 prosentin välillä bruttokansantuotteesta.

Valiokunta korostaa, että asetettavat finanssipoliittiset tavoitteet eivät ole tällä hetkellä Suomen kannalta ongelmallisia. Tilanne saattaa kuitenkin muuttua yleisen taloustilanteen kiristymisen ja väestön ikääntymisen myötä. Julkisen talouden vakautta on siten Suomessakin ylläpidettävä valppaasti ja sen rinnalla on edistettävä entistä määrätietoemmin myös uutta kasvua.

Valiokunta pitää välttämättömänä, ettei sopimus estä normaalin suhdannepolitiikan, kuten elvyttävien toimien ja aktiivisen työvoimapolitiikan, harjoittamista. Tämän vuoksi on hyvä, että mittarina käytetään rakenteellista eikä tadelista alijäämää. Sopimuksen mukaisesta menetelmästä ei myöskään pidä muodostua sellaista finanssipoliittista raamia, joka pakottaisi tekemään suhdanteita vahvistavia finanssipoliittisia päätöksiä silloin, kun se ei ole koko kansantalouden kannalta järkevää.

Suomen talouden erityispiirteiden huomioiminen

Valiokunta totesi jo lausunnossaan taloussopimusluonnoksesta, että rakenteellisen jäämän käyttämiseen indikaattorina liittyy ongelmia. Vaikka laskelmien pohjana on tarkoitus käyttää yhteistä eurooppalaista laskentatapaa ja yhteisiä oletuksia, ns. käytännönsääntöjä, rakenteellista jäämää ei pystytä määrittelemään yksiselitteisesti. Lopputulos riippuu siitä, millaiseksi talouden tuotantopotentiaali tai tulevaisuuden potentiaalinen kasvuvauhti arvioidaan.

Valiokunta on huolissaan siitä, ettei komissiolla ole välttämättä riittävän syvällistä asiantuntemusta jäsenmaiden talouden tunnuslukujen arviointiin. Komission esittämät luvut ovat kui-

tenkin keskeisessä asemassa päätettäessä ns. liiallisen alijäämän olemassaolosta. Valiokunta pitää siten tärkeänä, että komission kanssa käydään jatkossa avointa keskustelua Suomen talouskehitykseen liittyvistä erityispiirteistä komission asiantuntemuksen lisäämiseksi. Valiokunta katsoo, että valtioneuvoston on tarpeen nimetä Suomen talouden parhaista asiantuntijoista koostuva riippumaton finanssipoliittinen neuvosto. Neuvoston tehtävänä olisi luoda edellytykset laajapohjaiselle, arvovaltaiselle ja asiantuntevalle keskustelulle talouspolitiikasta ja rakenteellisesta jäämästä.

Valiokunta pitää lisäksi tarpeellisena, että Valtiontalouden tarkastusvirasto, esityksen mukaisena riippumattomana valvontaviranomaisena, tekee säännöllisesti oman arvionsa Suomen rakenteellisesta jäämästä yhteisiä käytäntöjä noudattaen ja varmistaa myös näin komission laskemien laatua ja luotettavuutta.

Korjausmekanismi

Sopimus edellyttää, että kansallisessa laissa säädetään korjausmekanismista, joka käynnistyy automaattisesti, jos keskipitkän aikavälin tavoitteesta tai siihen johtavalta sopeuttamisuralta poiketaan merkittävästi. Korjausmekanismi on sopimuksen myötä tuleva uusi velvoite.

Suomessa korjausmekanismiin toimeenpanon lähtökohta on, että budjettimenettelyimme toimivat siten, että mahdollisiin poikkeamiin voidaan puuttua riittävän ajoissa. Valiokunta pitää siten hyvänä, että hallituksen esitykseen sisältyy säännöksiä, jotka korostavat valtioneuvoston oma-aloitteista toimintaa jo aikaisemmassa vaiheessa, ennen kuin komissio on antanut poikkeamaa koskevan varoituksen ja neuvosto on päättänyt siihen liittyvistä suosituksista.

Valiokunta pitää perusteltuna, että Suomen korjausmekanismin välineeksi on valittu viime kädessä valtioneuvoston tiedonanto, joka turvaa eduskunnan budjettivallan säilymisen. Mekanismit ei rajoita hallituksen ja eduskunnan toimivaltaa päättää korjaustoimenpiteiden luonteesta ja kohdistumisesta julkisen sektorin sisällä. Ratkaisut jäävät eduskunnassa tehtävään poliitti-

seen harkintaan, ja lopulliset budjettipäätökset tekee aina eduskunta.

Työeläkerahastot

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että Suomen kohtuullisen hyviin tunnuslukuihin vaikuttaa osaltaan se, että monista muista maista poiketen Suomen julkiseen talouteen luetaan myös työeläkesektori. Työeläkerahastojen suuruus on noin 75 prosenttia suhteessa bruttokansantuoteseen. Ilman niiden vaikutusta Suomen julkisen talouden alijäämä olisi noin 3 prosenttia bruttokansantuotteesta.

Valiokunta toteaa, että työeläkerahastoinnissa mahdollisesti tapahtuvat muutokset vaikuttavat suoraan Suomen rakenteelliseen jäämään. Työeläkesektori on myös korjausmekanismin piirissä, jota kautta siihen voi kohdistua aiempaa suurempia muospaineita. Valiokunta painottaa kuitenkin, että työeläkejärjestelmän rakennetta ja toteutustapaa koskevat päätökset ovat edelleen Suomen kansallisessa päätösvallassa, eikä tätä lähtökohtaa pidä sopimuksen menettelyiden kautta muuttaa.

Valiokunta korostaa lisäksi, ettei myöskään korjaustoimenpiteitä ole tarkoituksenmukaista kohdistaa vapaasti julkisen sektorin sisällä. Työeläkevarat on tarkoitettu työeläkkeiden rahoitusta varten, jolloin on perusteltua, että työeläkejärjestelmään tehdään julkisen talouden rakenteellista rahoitusasemaa parantavia muutoksia vain silloin, kun tämä on tarpeellista työeläkejärjestelmän kestävyyskannalta. Samaa periaatetta on syytä soveltaa julkisen sektorin sisällä soveltuvien osien muutoinkin.

Lopuksi

Sopimus talousunionin vahvistamisesta on valtiopopimus, joten se on joko hyväksyttävä tai hylättävä.

Valiokunta pitää sopimuksen hyväksymistä tarpeellisena Euroopan unionin ja euroalueen julkisen talouden vakauden edistämiseksi. Julkisten talouksien vakauttaminen on välttämätöntä. Sen rinnalla on kuitenkin syytä korostaa myös kilpailukykyä ja tuottavuutta parantavia toimia, jotka edistävät talouden kasvu-uralle

pääsemistä. Samoin on seurattava yksityisen sektorin velkaantumista ja tarvittaessa arvioitava toimenpiteitä liiallisen velkaantumisen hillitsemiseksi.

Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnossa on todettu, julkisen talouden tiukennettu tasapainotavoite merkitsee sinänsä merkittävää rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan. Vaikka nykyisen vakaus- ja kasvusopimuksen velvoitteisiin ja rajoituksiin verrattuna lisärajoituksia ei pidettäisi yksittäisinä muutoksina valtiosääntöoikeudelliselta kannalta merkittävinä, ne tosiasiallisesti kaventavat tuntuvasti eduskunnan budjettipolitiikan vaihtoehtoja tietyissä suhdannetilanteissa. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Valtiovarainvaliokunta pitää tärkeänä, että uutta normistoa käytännössä tulkitaan Suomen perustuslakia ja sen mukaista vallan kolmijakoa kunnioittavalla tavalla. Eduskunnan budjettivallan turvaaminen mahdollistaa samalla riittävän suhdannepoliittisen itsemääräämisoikeuden.

Valiokunta pitää myös perusteltuna, että tässä yhteydessä pannaan täytäntöön julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annettu neuvoston direktiivi (2011/85/EU) sopimusta vastaavien määräysten osalta. Muilta osin direktiivin määräykset täytäntöönpannaan voimaansaattamislakiin sisältyvällä asetuksenantovaltuudella.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy Belgian, Bulgarian, Tanskan, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Luxemburgin, Unkarin, Maltan, Alankomaiden, Itävallan, Puolan, Portugalin, Romanian, Slovenian, Slovakian, Suomen ja Ruotsin välillä Brysselissä 2. päivänä maaliskuuta 2012 tehdyn sopimuksen talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta,

että lakiehdotukset hyväksytään muutamattomina ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää 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.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Kauko Tuupainen /ps
vpj.	Pentti Kettunen /ps	Kari Uotila /vas
jäs.	Leena Harkimo /kok	Pia Viitanen /sd
	Jouko Jääskeläinen /kd	Ville Vähämäki /ps
	Timo Kalli /kesk	vjäs. Esko Kurvinen /kok
	Anneli Kiljunen /sd	Mats Nylund /r
	Esko Kiviranta /kesk	Raimo Piirainen /sd
	Kari Rajamäki /sd	Eero Reijonen /kesk
	Sari Sarkomaa /kok	Lenita Toivakka /kok
	Jouko Skinnari /sd	Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mari Nuutila.

VASTALAUSE 1

Perustelut

Euroalueen kriisin ratkaisemiseksi on välttämätöntä, että euroalueella noudatetaan kurinalaista talouspolitiikkaa ja tehtyjä sopimuksia. Siksi nykyisen finanssipoliittisen säännösten kokoaminen finanssipoliittisen valtiosopimuksen muotoon on perusteltua euroalueen talouskurin, julkisen talouden vakauden ja euromaiden keskinäisen luottamuksen vahvistamiseksi, mutta se ei saa johtaa kansallisen budjettivallan kaventumiseen. Eduskunnan päättäessä vuonna 1998 Suomen osallistumisesta Euroopan talous- ja rahaliittoon ensimmäisten maiden joukossa Suomen Keskusta varoitti jo silloin sen johtavan kohti liittovaltiota ja taloudellista yhteisvastuuta euroalueella.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hyväksytään yksi lausuma (Vastalauseen lausumaehdotus).

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, ettei hallitus ryhdy sellaisiin toimiin, jotka vievät Euroopan unionia kohti yhteistä budjettia niin, että Suomen eduskunnan budjettivaltaa jatkossa kavennetaan.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2012

Timo Kalli /kesk
Eero Reijonen /kesk

Esko Kiviranta /kesk
Tapani Tölli /kesk

VASTALAUSE 2

Perustelut

Perussuomalaiset kannattavat talouskurin tiukentamista, mutta emme kuitenkaan voi hyväksyä talousliittoa vahvistavaa sopimusta, jossa Suomen talouspoliittista itsenäisyyttä annetaan talouskurin varjolla tarpeettomasti pois. Suomi ei tarvitse kriisimaiden tavoin EU:ta tai komissiota vahvistamaan markkinoiden luottamusta siihen, että maamme harjoittaa vastuullista talouspolitiikkaa. On erittäin vaikea nähdä, miten komission talouspoliittisen vallan lisääminen parantaisi Suomen harjoittamaa talouspolitiikkaa.

Taloudelliset näkökulmat

Nyt ehdotettu uusi budjettikurin mittari, rakenteellinen alijäämä, on perussuomalaisten mielestä hyvä lisämittari julkisen talouden kestävyysarviointiin. Kuitenkin yksittäisenä finanssipoliittikan numeerisena sääntönä se on erittäin ongelmallinen: Rakenteellinen alijäämä on talousteoreettinen konsepti, jota ei voida suoraan havaita kansantalouden tilastoista, vaan se täytyy laskea käyttämällä hyväksi erilaisia oletuksia ja tilastollisia menetelmiä. Ongelmaksi nousee tällöin se, että teoreettisesta näkökulmasta rakenteellinen alijäämä voidaan laskea "oikein" usealla hyvin poikkeavia tuloksia tuottavalla tavalla. Hyvän kuvan ongelmasta saa tarkastelemalla Ruotsin keskuspankin Riksbankenin eri metodologioilla tekemiä laskelmia Ruotsin rakenteellisesta alijäämästä vuosina 2001—2005¹. Esimerkiksi vuoden 2004 aineistolla laskettu

rakenteellinen alijäämä vaihteli 0,8 ja 2,0 %:n välillä.

Rakenteellisen alijäämän arviointi on metodologiavalinnan lisäksi erittäin herkkä myös ennusteille tulevasta talouskasvusta, ja tarkka arvio sen tasosta saadaan usein vasta vuosia jälkikäteen. Erityisen ongelmalliseksi tämän tekee se, että talousennusteiden ennustusvirheet ovat suurimmillaan suhdannekäänteissä eli juuri silloin, kuin finanssipoliittikan numeerisia sääntöjä todennäköisimmin rikotaan. Erittäin hyvin edellä mainittuja ongelmia kuvaa se, että ne kriisimaat (Irlanti ja Espanja), jotka eivät rikkoneet vakaus- ja kasvusopimusta, eivät olisi rikkoneet uutta rakenteellisen alijäämän sääntöäkään. Nykytiedolla tehtyjen laskelmien mukaan kyseisten maiden esimerkiksi vuoden 2008 rakenteelliset alijäämät rikkovatkin toki sääntöä selvästi, mutta sen aikaisten laskelmien mukaan näiden maiden rakenteelliset alijäämät eivät sääntöä rikkoneet². Näin ollen sopimuksen uusi rakenteellisen alijäämän sääntö ei olisi pystynyt estämään vakaus- ja kasvusopimusta paremmin nykyisen kriisin syntyä.

Yleisesti tunnustettu numeeristen finanssipoliittisten sääntöjen ongelma on niiden joustamattomuus. Tietyissä tilanteissa sääntöjen rikkominen on perusteltua, joten niihin on syytä rakentaa jonkinlainen perälaute. Numeerisia finanssipoliittisia sääntöjä käsittelevät tutkimukset nostavatkin usein esiin sen, että sääntöjen toimivuus paranee selvästi, jos niiden tulkin- ta annetaan riippumattoman finanssipoliittisen

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

² IMF ennusti lokakuussa 2007 Irlannille vuodelle 2008 0,5 % julkisen sektorin rakenteellista ylijäämää ja Espanjalle 0,9 %. Vuoden 2012 lokakuussa IMF arvioi Irlannin vuoden 2008 rakenteellisen alijäämän olleen 11,9 % ja Espanjan 5,3 %.

neuvoston harteille³. Edellä mainittu ongelma on osaltaan otettu sopimuksessa huomioon, sillä siinä mainitaan, että "poikkeuksellisissa taloudellisissa olosuhteissa" alijäämärajat voidaan rikkoa. Päätävältä siitä, milloin taloudelliset olosuhteet ovat poikkeukselliset ja milloin sääntöjä on oikeus rikkoa, on käytännössä annettu komissiolle ja neuvostolle. Kyse ei siis ole minäkään riippumattoman asiantuntijatahon tulkinnasta, vaan käytännössä päätös on täysin poliittinen. Erittäin ongelmalliseksi komission keskeisen roolin rakenteellisen alijäämän ja niin sanottujen poikkeuksellisten olosuhteiden määrittelyssä tekee se, että esimerkiksi IMF:n viimeisimmän WEO-raportin tutkimus on asettanut komission talouspoliittisen ammattitaidon erittäin kyseenalaiseen valoon⁴. Kun ottaa vielä huomioon euroalueen valtioiden synkän historian omien sääntöjen tulkinnassa ja noudattamisessa, järjestelyä ei voi pitää millään tavoin kovinkaan onnistuneena.

Ongelmallista Suomen kannalta on myös se, että Suomen tapaiselle pienelle avoimelle taloudelle nyt ehdotetut alijäämäsäännökset eivät ylipäätään sovi lähellekään yhtä hyvin kuin Saksan ja Ranskan tapaisille suurille talouksille. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että talouden pienuus ja riippuvuus yksittäisistä toimialoista kasvattavat suhdanteiden ja julkisen sektorin tasapainon vaihtelua. Tämän takia todennäköisyys, että Suomen julkisen sektorin alijäämä rikkoo jonkun mielivaltaisesti asetetun rajan, on huomattavasti suurempi kuin vastaava todennäköisyys Saksan tai Ranskan kohdalla. Täten Suomi saattaa joskus tulevaisuudessa olla pakotettu harjoittamaan syvässä taantumassa sitä entises-

tään pahentavaa talouspolitiikkaa, vaikka maan julkisen sektorin velkataakka ja markkinapaine alijäämän välittömään leikkaukseen olisivatkin alhaiset.

Hallituksen esityksessä ei myöskään käsitellä käytännössä lainkaan sopimuksen ongelmallisuutta Suomen eläkejärjestelmän kannalta. Sopimuksessa rajoitetaan koko julkisen sektorin alijäämää, johon Suomen tapauksessa lasketaan myös eläkerahastot. Näin ollen sopimus kontrolloi myös Suomen eläkejärjestelmää. Tulevaisuudessa voimme hyvinkin olla tilanteessa, jossa eläkkeiden täysimääräinen maksaminen edellyttäisi eläkerahastojen purkamista. Jos eläkerahastojen purku tällöin nostaisi julkisen sektorin alijäämämme yli nyt sovitun rajan, joutuisimme joko kiristämään finanssipolitiikkaamme tai leikkaamaan eläkkeitä.

Finanssipoliittisia sääntöjä käsittelevät akateemiset tutkimukset ovat havainneet, että säännöt eivät ole välttämättömiä budjettikurin saavuttamiseksi eivätkä ne myöskään yksistään sitä tuo. Kuitenkin finanssipoliittiset säännöt voivat olla tehokas apuväline budjettikurin saavuttamiseksi, kunhan ne on hyvin suunniteltu ottamaan huomioon kansalliset poliittiset ja taloudelliset erityispiirteet. Niiden tueksi tarvitaan vielä institutionaalinen rakenne, kuten riippumaton finanssipoliittinen neuvosto. Edellä mainitut Suomen erityispiirteet tekevät akateemisten tutkimusten valossa ongelmalliseksi sen, että olemme sitoutumassa noudattamaan sääntöjä, jotka eivät ota niitä kunnolla huomioon. Lisäksi sääntöjä ei myöskään tulkitse riippumaton finanssipoliittinen neuvosto.

Yhtenä perusteluna sopimuksen ratifiointille on hallituksen esityksessä mainittu se, että kestävyysvajeen takia Suomen on noudatettava lähivuosina tiukempaa budjettikuria kuin mitä sopimuksessa vaaditaan. Tämä on vähintäänkin kummallinen perustelu. Ensinnäkin arviot kestävyysvajesta ovat erittäin epävarmoja, sillä niiden teko vaatii vuosikymmenten päähän ulottuvia ennusteita esimerkiksi talouskasvusta ja syntyvyydestä. Tätä epävarmuutta kuvaa hyvin se, että esimerkiksi ETLA:n tekemän kestävyys-

³ Esim. Wyplosz, Charles (2012), "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences", National Bureau of Economic Research Working Paper 17884, Cambridge, MA, March 2012 ja 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.

vaje-arvion 80 % luottamusväli on noin 4 prosenttiyksikköä⁵. Näin ollen kestävyysvajeen umpeen kuominen ei välttämättä aseta julkiselle taloudelle sopimusta tiukempia rajoja, sillä sen todellinen koko voi hyvin olla nyt arvioitua pienempi. Toiseksi sopimus rajoittaa julkisen talouden liikkumavaraa siihen asti, kunnes sopimus irtisanotaan tai sitä muutetaan, eli periaatteessa hamaan tulevaisuuteen. Kestävyysvaje taas rajoittaa julkisen talouden liikkumavaraa siihen asti, kunnes vaje on kurottu umpeen, joka voi periaatteessa esimerkiksi odotettua selvästi nopeamman talouskasvun johdosta tapahtua hyvinkin pian.

On myös jo nyt täysin selvää, että sopimuksen vaatimusta leikata 60 % raja-arvon ylittävää velkasuhdetta vuosittain 1/20 eivät kaikki sopimuksen hyväksyneet osapuolet pysty noudattamaan. Italian tapauksessa tämä kun tarkoittaa sitä, että sen on leikattava joka vuosi seuraavat 20 vuotta velkasuhdettaan yli 3,3 prosenttiyksiköllä. Ranskan on taas vastaavasti leikattava velkasuhdettaan joka vuosi noin 1,5 prosenttiyksiköllä. Ranska ei ole kyennyt viimeisen 20 vuoden aikana kertaakaan leikkaamaan velkasuhdettaan 1,5 prosenttiyksiköllä vuodessa, ja Italia on taas vastaavalla ajanjaksolla onnistunut kerran leikkaamaan velkasuhdettaan yli 3,3 prosenttiyksiköllä vuodessa.

Sopimuksessa on myös kohtia, kuten joukko-velkakirjojen liikkeellelaskun ennakkoraportointi ja erilaiset keskustelukerhot, jotka viittaavat liittovaltiokehityksen vauhdittamiseen, koska kyseisillä toimenpiteillä ei vaikuttaisi tämänhetkisessä tilanteessa olevan relevanttia merkitystä. Käytännössä tässä siis luodaan alustavaa rakennetta myöhemmille toimivallansiirroille jäsenmailta unionille.

Ratifiointiprosessin ongelmallisuus

Sopimuksen artiklan 3.1 velvoite Suomen julkisen sektorin alijäämän enimmäismäärästä kaavailisi merkittävästi eduskunnan budjetti-

valtaa ja siten Suomen täysivaltaisuutta. Sopimus on yritys syventää jäsenmaiden keskinäistä integraatiota merkittävällä tavalla ilman, että asiasta käydään kunnolla julkista keskustelua. Integraation syventämiseen viittaa sekin, että sopimusluonnoksissa on esillä ollut mahdollisuus myöhemmin EU:n perussopimusten muuttamiseen tämän valtiosopimuksen pohjalta, mikä ei ole tällä hetkellä poliittisesti mahdollista, sillä kaikki jäsenmaat eivät ole halukkaita perussopimusmuutoksiin.

Eurokriisin varjolla Suomi on jo luovuttanut talouspoliittista valtaa EU-tasolle esimerkiksi niin sanotun six-pack-lainsäädäntöpaketin ja EVM-sopimuksen ratifioinnin kautta. Hallituksen esityksen hyväksyminen luovuttaisi sitä lisää — samoin tällä hetkellä vielä neuvottelussa olevan niin sanotun two-pack-lainsäädäntöpaketin hyväksyminen. Talouspoliittisen vallan luovutus on siis tapahtunut ja tulee mitä ilmeisimmin jatkossakin tapahtumaan askel kerrallaan. Ongelmaksi muodostuu tällöin se, että perustuslakivaliokunta katsoo jokaisen yksittäisen askeleen niin vähäiseksi vallansiirroksi, ettei sen hyväksyminen vaadi eduskunnan määräenemmistöpäätöstä tai neuvoo-antavaa kansanäänestystä. Samalla askeleiden yhteenlaskettu vaikutus on kuitenkin niin huomattava, että yhdellä kertaa päätettäessä tarve vähintään eduskunnan määräenemmistöpäätökseen olisi ilmeinen.

Perussuomalaiset eivät suinkaan ole ainoa taho, joka pitää sopimuksen ratifioimista nykyisellä menettelytavalla ongelmallisena. Esimerkiksi filosofian dosentti Thomas Wallgrenin johtaman työryhmän EU-vetoomuksessa todetaan sopimuksesta seuraavaa: "Pidämme suositeltavana, että Suomi ei ratifioi sopimusta eduskunnan päätöksellä ilman sellaista käsittelytapaa, jolla EU-politiikkamme perustan oikeudellisen hyväksyttävyyden lisäksi sen demokraattinen hyväksyttävyys voidaan taata. Eduskunnan käsittely kaipaa tuekseen laajan julkisen keskustelun. Julkisen keskustelun jälkeen tulee seurata neuvoo-antava kansanäänestys, uudet vaalit, tai muu käsittelytapa, joka riittävästi nivoo tehtävät päätökset kansalaisten valistuneeseen mieltäpöteeseen."

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

Yhteenveto

Perussuomalaisten mielestä Suomen ei pidä ratifioida sopimusta talousliiton vahvistamisesta. Sen sijaan, että otamme käyttöön Suomelle epäoptimaalisia EU-tason sääntöjä, voisimme noudattaa finanssipoliittisia sääntöjä käsittelevien tutkimusten neuvoja ja laatia itse paremmin Suomen erityispiirteet huomioonottavat säännöt sekä perustaa niitä tulkitsemaan vahva ja itsenäinen pääasiassa akateemisesta piireistä koottu finanssipoliittinen neuvosto. Suomen poisjäänti ei myöskään kaada koko sopimusta, sillä se on hallitustenvälinen sopimus eikä perussopimusmuutos. Sopimus voidaan tarvittaessa saattaa voimaan ilman ongelmia pienemmälläkin osallistujajoukolla.

Samalla olisi syytä vihdoinkin aloittaa laaja-alainen kansalaiskeskustelu euroalueen integraatiosta ja ennen kaikkea siitä, miten syvälle olemme valmiit integraatiossa menemään. Kansalaiskeskustelun lopuksi olisi syytä järjestää neuvoa-

antava kansanäänestys, sillä vuoden 1994 EU-jäsenyyssäänestyksessä ei selvästikään annettu mandaattia laaja-alaiseen talouspoliittisen valan siirtoon EU:lle.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta ei hyväksy Belgian, Bulgarian, Tanskan, Saksan, Viron, Irlannin, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Italian, Kyproksen, Latvian, Liettuan, Luxemburgin, Unkarin, Maltaan, Alankomaiden, Itävallan, Puolan, Portugalin, Romanian, Slovenian, Slovakian, Suomen ja Ruotsin välillä Brysselissä 2. päivänä maaliskuuta 2012 tehtyä sopimusta talous- ja rahaliiton vakautuksesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta ja

että lakiehdotukset hylätään.

Helsingissä 12 päivänä joulukuuta 2012

Pentti Kettunen /ps
Ville Vähämäki /ps
Kauko Tuupainen /ps