Valiokunnan lausunto SuVL 3/2018 vp– U 4/2018 vp

Suuri valiokunta

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

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen kirjelmän ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista säännöksistä (U 4/2018 vp).

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:
- talousvaliokunta TaVL 8/2018 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 2/2018 vp
- tarkastusvaliokunta TrVL 6/2018 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 13/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- johtokunnan varapuheenjohtaja Olli Rehn, Suomen Pankki
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA

Viitetiedot

Suuren valiokunnan lausunto SuVL 2/2018 vp asiassa E 115/2017 vp Euroopan komission ehdotuksista talous- ja rahaliiton kehittämiseksi.

Valmis
5.0

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on antanut ehdotuksen neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistaviksi säännöksiksi[1] (jäljempänä ehdotus). Ehdotus on yksi niistä komission joulukuussa 2017 antamista talous- ja rahaliiton viimeistelemistä koskevista esityksistä ja ehdotuksista lisätoimiksi, jotka valtioneuvosto on saattanut eduskunnan tietoon 10 päivänä joulukuuta 2017 päivätyllä muistolla (E 115/2017 vp).

Ehdotuksella pantaisiin täytäntöön 1 päivänä tammikuuta 2013 voimaan tulleen talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen[2] (jäljempänä finanssipoliittinen sopimus) 16 artikla. Tämän artiklan mukaan viimeistään viiden vuoden kuluttua valtiosopimuksen voimaantulosta toteutetaan, sopimuksen täytäntöönpanosta saatujen kokemusten arvioinnin perusteella, tarvittavat toimenpiteet valtiosopimuksen sisällön saattamiseksi osaksi EU-oikeutta.

Ehdotuksen 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 finanssipoliittisen sopimuksen ja budjettikehysdirektiivin (2011/85/EU) sekä niiden perusteella säädetyn kansallisen lainsäädännön[3] tavoitteita.

Ehdotuksen 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”.

Ehdotuksen 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.

---

1 COM(2017) 824 final

2 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.

3 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. Budjettikehysdirektiivi on Suomessa saatettu voimaan erityisesti edellä mainituilla finanssipoliittisen lain säännöksellä sekä julkisen talouden suunnitelmasta annetulla valtioneuvoston JTS-asetuksella (120/2014).

Ehdotuksen 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 lähestyy sitä riittävän nopeasti. Viitearvon ylittävän velan riittävä vähentymisvauhti on määritelty vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavassa osiossa.

Ehdotuksen 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.

Ehdotuksen 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 tarkoitetulla 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 kestävyyteen.

Ehdotuksen 3(2)(b) artikla koskee korjausmekanismia. Korjausmekanismin on käynnistyttävä 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.

Ehdotuksen 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.

Ehdotuksen 3(4)—3(7) artiklat koskevat finanssipoliittisten sääntöjen seurantaa. Ehdotuksen 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 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 määritel-

lyssä aikataulussa sekä vallitsevatko poikkeukselliset olosuhteet. Jäsenvaltioiden on varmistettava riippumattomien toimielinten antamien suositusten noudattaminen tai perusteltava julkisesti, miksi suosituksia ei noudateta (3(6) artikla). Ehdotus sisältää myös institutionaalisia vaatimuksia riippumattomien toimielinten riippumattomuuden takaamiseksi (3(7) artikla).

Ehdotuksen 4 artiklan mukaan direktiivi sitoo muita kuin eurovaltioita vain, jos asianomainen jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle päättäneensä näin. Ehdotuksen 5 artiklan mukaan komissio antaa viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2024 ja sen jälkeen joka viides vuosi Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen direktiivin täytäntöönpanosta. Ehdotuksen 6 artiklan mukaan direktiivi on saatettava voimaan viimeistään 30 päivänä kesäkuuta 2019.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa finanssipoliittisen sopimuksen saattamista sopimuksen 16 artiklan mukaisesti osaksi EU:n oikeutta.

Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että komission direktiiviehdotus poikkeaa finanssipoliittisesta sopimuksesta. Keskeisimmät erot liittyvät rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitteen asettamistapaan 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.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota myös siihen, että talous- ja rahaliitto EMUn etenemissuunnitelmaa koskevan komission tiedonannon[4] 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. Ehdotus ei tue tätä lähestymistapaa. Ehdotuksen valmistelu finanssipoliittisesta sopimuksesta poikkeavan sisältöisenä ei ole finanssipoliittisen sääntökehikon kokonaisuus huomioon ottaen lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Suuri valiokunta toteaa, että se on lausunnossaan SuVL 2/2018 vp - E 115/2017 vp EMUn kehittämisestä käsitellyt Suomen neuvottelutavoitteita ja ottanut tässä lausunnossaan kantaa myös U-kirjelmän (U 4/2018 vp) kohteena olevaan komission ehdotukseen finanssipoliittisen sopimuksen saattamisesta osaksi EU:n lainsäädäntökehystä.

Valtioneuvoston ja erikoisvaliokuntien (VaVL 2/2018 vp, TrVL 6/2018 vp, TaVL 8/2018 vp) tavoin suuri valokunta periaatteessa kannattaa kansainvälisenä sopimuksena solmitun finanssipo-

4 COM(2017) 821 final

liittisen sopimuksen saattamista osaksi EU:n oikeudellista sääntelykehikkoa. Valiokunta arvioi kuitenkin lausunnossaan SuVL x/2018 vp - E 115/2017 vp esitetyin perustein, ettei komission direktiiviehdotus ole esitetyssä muodossaan hyväksyttävissä. Vaikka ehdotuksen etenemiselle ei ole perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 13/2018 vp) valtiosääntöoikeudellisia esteitä, ehdotus lisäisi entisestään finanssipoliittisen sääntelykehikon epäselvyyttä ja päällekkäisyyttä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan lausunnossa SuVL 2/2018 vp - E 115/2017 vp esitetyin perustein.*

Helsingissä 18.5.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Arto Satonen kok
2. varapuheenjohtaja Tytti Tuppurainen sd
jäsen Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Sirkka-Liisa Anttila kesk
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Hanna Halmeenpää vihr
jäsen Timo Harakka sd
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Martti Talja kesk
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
varajäsen Pekka Haavisto vihr
varajäsen Anne Kalmari kesk
varajäsen Riitta Myller sd
varajäsen Juha Pylväs kesk
varajäsen Juha Rehula kesk

Valiokunnan lausunto SuVL 3/2018 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto

ERIÄVÄ MIELIPIDE

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 perusperiaate julkisen talouden saattamisesta kestävälle 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 menokehys 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 kokonaisuuden huomioon ottaen tarkoituksenmukaista. Finanssipolitii-

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 valtioneuvosto ottaa edellä esitetyn huomioon.

Helsingissä 18.5.2018

Jani Mäkelä ps
Mika Niikko ps