Valiokunnan lausunto TrVL 6/2018 vp– U 4/2018 vp

Tarkastusvaliokunta

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 tarkastusvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- finanssineuvos, sihteeristön päällikkö Marketta Henriksson, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Niko Ijäs, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos Marja Paavonen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- budjettineuvos Johanna von Knorring, valtiovarainministeriö
- talouspoliittinen neuvonantaja Ismo Grönroos-Saikkala, Euroopan komission Suomen-edustusto
- johtokunnan varapuheenjohtaja Olli Rehn, Suomen Pankki
- pääsihteeri Seppo Orjasniemi, Talouspolitiikan arviointineuvosto
- professori Matti Virén, Turun yliopisto
- toimitusjohtaja Vesa Vihriälä, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- erikoistutkija, ennustepäällikkö Ilkka Kiema, Palkansaajien tutkimuslaitos
- valtiotieteiden tohtori Heikki Koskenkylä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Pellervon taloustutkimus PTT.

Valmis
5.0

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 säädetyn kansallisen lainsäädännön tavoitteita.

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

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

Direktiiviehdotuksen 3(2)(a) artiklan mukaan vuotuisilla talousarvioilla on huolehdittava, että 3(1)(a) artiklan mukaista rakenteellista rahoitusasemaa koskevan keskipitkän aikavälin tavoitetta noudatetaan tai sitä lähennytään, erityisesti varmistamalla pysyminen 3(1)(b) artiklassa 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.

Direktiiviehdotuksen 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.

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 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 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.

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

Direktiiviehdotuksen oikeusperustaa on tarve arvioida jatkovalmistelussa vielä tarkemmin.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen toimivuus ja läpinäkyvyys

EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen mukaista finanssipolitiikan sääntökehikkoa ja erityisesti sääntöjen noudattamisen ulkoista valvontaa vahvistettiin Euroopan velkakriisin myötä vuodesta 2011 alkaen. Taustalla oli se, että vakaus- ja kasvusopimuksen velka- ja alijäämäsääntöjä ei yleisesti noudatettu. EU:n vastaus kriisiin oli yhdistelmä monenlaisia toimia. Talouskuria ja talouspolitiikan koordinaatiota pyrittiin parantamaan ottamalla käyttöön uusia välineitä: eurooppalainen ohjausjakso, niin sanottu kuuden kohdan lainsäädäntöpaketti (Six Pack) ja finanssipoliittinen sopimus (Fiscal Compact). Lisäksi euroalueen maille kohdistettu Two Pack hyväksyttiin toukokuussa 2013. Näiden koordinaatiouudistusten tarkoituksena on ollut estää jäsenvaltioiden liiallinen velkaantuminen ja makrotaloudelliset epätasapainot.

Uuden vahvistetun sääntökehikon ongelmaksi on muodostunut sen monimutkaisuus ja läpinäkymättömyys. Monimutkaisen ja harkinnanvaraa sisältävän tulkintakehikon lisäksi läpinäkymättömyyttä aiheuttaa julkiselle taloudelle rakenteellisen jäämän termein asetettu keskipitkän aikavälin tavoite. Rakenteellisen jäämän laskentaan liittyy paljon epävarmuustekijöitä, sillä laskelmat ovat herkkiä tehdyille oletuksille.

Sääntöjen joustavuutta on edelleen lisätty tammikuussa 2015 niin sanotulla joustavuustiedonannolla. Joustavuuslausekkeet mahdollistavat julkisen talouden tasapainottamiseen tähtäävien rakenteellisten uudistusten tai tiettyjen yhteisrahoitteisten julkisten investointien hyväksymisen säännöstön puitteissa. Monen maan kohdalla vahvistetun EU-sääntökehikon viitearvot näyttävät

ylittyneen, mutta sääntöjä on kuitenkin käytännesäännöt ja harkinta huomioiden Euroopan komission arvioissa tulkittu noudatettavan.

EU:n finanssipolitiikan säännöstöön luotu joustavuus ja harkinta mahdollistavat kansallisten erityispiirteiden huomioimisen, mikä on valiokunnan näkemyksen mukaan hyvä asia. Sääntökehikon monimutkaisuus ja läpinäkymättömyys vaikeuttavat kuitenkin finanssipolitiikan tavoitteista ja niiden saavuttamisesta käytävää talouspoliittista keskustelua sekä heikentävät sääntöjen ymmärtämistä. Yksi suurimmista ongelmista onkin valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan ollut se, että sitoutuminen yhdessä hyväksyttyihin sääntöihin on ollut heikkoa.

Finanssipolitiikan sääntöjen tulisi olla riittävän yksinkertaisia, jotta niiden noudattaminen voidaan normaalitilanteessa varmistaa jo ennakolta budjetteja laadittaessa. Yksinkertaiset finanssipolitiikan säännöt lisäävät myös niiden läpinäkyvyyttä ja mahdollistavat harjoitetun finanssipolitiikan jälkikäteisarvioinnin sekä sääntöjen noudattamisen valvonnan. Tämä lisää parhaimmillaan finanssipolitiikan uskottavuutta ja ennakoitavuutta myös kansalaisten silmissä. Poikkeuksellisissa tilanteissa sääntöjen täytyy joustaa, mutta ennalta sovitusti ja yhdenmukaisiin kriteereihin nojaten.

EU:n finanssipoliittisten sääntöjen kehittäminen

Valiokunta pitää Suomen kannan mukaisesti kannatettavana tavoitetta EU:n finanssipoliittisten sääntöjen yksinkertaistamisesta. Komission direktiiviehdotus ei tätä tavoitetta täytä, vaikka komission tavoitteena on vakaus- ja kasvusopimuksen sääntöjen huomattava yksinkertaistaminen vuoteen 2025 mennessä.

Sääntökehikon uudistaminen ja yksinkertaistaminen on ollut pitkään esillä. Finanssipoliittinen sopimus allekirjoitettiin hallitustenvälisenä sopimuksena vuonna 2012, ja se tuli voimaan vuoden 2013 alusta. Jo allekirjoitusvaiheessa sitouduttiin siihen, että sopimuksen sisältö saatetaan osaksi unionin oikeutta viiden vuoden kuluttua sopimuksen voimaantulosta eli vuoden 2018 alusta. Alkuperäisenä tavoitteena on myös ollut, että Euroopan komissio tekee arvion finanssipoliittisen sopimuksen toimeenpanosta euromaissa. Arvioita ei kuitenkaan ole tehty. Tämä olisi valiokunnan saamien asiantuntija-arvioiden mukaan tärkeää sääntökehikon uudistamiseksi tehtävän työn pohjaksi ja auttaisi kokonaisarvioinnin tekemistä osana sääntökehikon uudistamista.

Yhtenä ongelmakohtana valiokunnan kuulemisessa valtiovarainministeriö toi esiin sen, että komission direktiiviehdotuksen hyväksyminen edellyttäisi joissakin maissa perustuslain muutoksia. Taustalla tässä on se, että finanssipoliittinen sopimus tuli viedä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Suomessa tämä on tehty ns. fipo-lailla (869/2012). Joissakin maissa sopimus vietiin perustuslain tasolle ja lisäksi sääntöjen numeerisia raja-arvoja kirjattiin lakiin. Tarpeet perustuslain tasoisille muutoksille jäsenmaissa ovat raskas menettely suhteessa siihen, että komission direktiiviehdotuksella ei saavuteta tavoitetta EU:n finanssipolitiikan sääntöjen yksinkertaistamisesta eikä ehdotuksessa esitetty sääntökehikko ole asiantuntija-arvioiden mukaan merkittävästi parempi kuin nykyisin voimassa oleva säännöstö.

Toisena ongelmakohtana valiokunnan kuulemisissa nousi esiin se, että komission direktiiviehdotuksessa kuvattu sääntökehikko poikkeaa yksityiskohdiltaan finanssipoliittisen sopimuksen mu-

kaisista kirjauksista. Komissio perustelee direktiiviehdotuksen mukaisten kirjausten erilaisuutta suhteessa voimassa olevaan sääntökehikkoon sillä, että nyt tehdyt kirjaukset heijastaisivat paremmin vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisia tavoitteita. Tämä ei kuitenkaan ole kovin selvää komission direktiiviehdotuksen perusteella. Lisäksi ehdotettujen säännösten suhde jo voimassa oleviin säännöksiin on epäselvä. Tämän katsotaan aiheuttavan päällekkäisyyttä ja ristiriitaisuuksia, mikäli komission direktiiviehdotus hyväksyttäisiin.

Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että direktiiviehdotuksessa esitetty keskipitkän aikavälin tavoitteen mukainen menojen kehitysura rajoittaisi finanssipolitiikan liikkumavaraa ja olisi ongelmallinen eduskunnan budjettivallan näkökulmasta. Nykyisellään vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän osan noudattamista arvioidaan kahden toisiaan tukevan pilarin perusteella. Nämä ovat rakenteellisen jäämän termein asetettu keskipitkän aikavälin tavoite (MTO) ja menosääntö (Expenditure Benchmark). Menosääntö määrää sellaisen julkisen sektorin kokonaismenojen kasvuvauhdin, jolla maa joko pysyy keskipitkän aikavälin tavoitteessaan tai lähestyy keskipitkän aikavälin tavoitetta. Menosäännön noudattamisessa huomioidaan keskipitkän aikavälin potentiaalisen tuotannon kasvu, rakenteelliselta jäämältä vaadittu muutos sekä keskipitkän aikavälin tavoitteen saavuttaminen. Komission direktiiviehdotuksessa esitetty kirjaus julkisten menojen kehitysurasta on hyvin samankaltainen kuin nykyisin voimassa oleva säännöstö. Erona nykyiseen on julkisten menojen kehitysuran asettaminen vaalikaudeksi.

Eduskunta on finanssipoliittista lakia (869/2012) koskevassa vastauksessaan (EV 174/2012 vp) edellyttänyt, että vaiheittaisten muutosten kumulatiivinen vaikutus eduskunnan budjettivaltaan sekä kansalliseen suvereniteettiin on otettava korostetun huolellisesti huomioon. Valiokunta pitää perusteltuna direktiiviehdotuksen lisäarviointia eduskunnan budjettivallan näkökulmasta.

Komission direktiiviehdotukseen sisältyy finanssipolitiikan valvonnan kannalta uusi vaatimus suhteessa kansalliseen fipo-lakiin (869/2012). Direktiiviehdotuksen 3(5) artiklan mukaan riippumatta oman seurantaelimen tulee antaa nimenomainen kehotus korjausmekanismin käynnistämiseen. Tämä asettaisi uusia vaatimuksia Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamalle riippumattomalle finanssipolitiikan valvontatehtävälle. Komission direktiiviehdotus ei ole saanut juurikaan tukea. Näin ollen EU:n finanssipoliittisten sääntöjen uudistamisen eteneminen komission ehdotuksen mukaisena ei ole kovin todennäköistä.

Valiokunnan johtopäätökset

Mietinnössään Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportista 2017 (TrVM 2/2018 vp) valiokunta totesi, että finanssipolitiikan sääntöjen tulee olla mahdollisimman läpinäkyviä, jotta tulkintaongelmat eivät synnyttäisi kannustimia sääntöjen kiertämiseen. Uuden vahvistetun sääntökehikon ongelmaksi on muodostunut sen monimutkaisuus ja läpinäkymättömyys.

Valiokunta pitää tärkeänä, että EU:n finanssipoliittisten sääntöjen kehittämisessä huomioidaan se, että uudistettu sääntökehikko ei johda suhdanteita voimistavaan finanssipolitiikkaan. Tästä näkökulmasta on välttämätöntä, että säännöt mahdollistavat automaattisten vakauttajien toiminnan sekä kasvua tukevat investoinnit, jotta finanssipolitiikkaa ei jouduttaisi tarpeettomasti kiristämään heikon kasvun oloissa. Nykyisellään vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevässä

osiossa niin sanotut joustavuuslausekkeet mahdollistavat julkisen talouden tasapainottamiseen tähtäävien rakenteellisten uudistusten tai tiettyjen yhteisrahoitteisten julkisten investointien hyväksymisen säännöstön puitteissa.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös sääntöjen noudattamisen valvontaan. Yksinkertaiset finanssipolitiikan säännöt lisäävät niiden läpinäkyvyyttä ja mahdollistavat harjoitetun finanssipolitiikan jälkikäteisarvioinnin sekä sääntöjen noudattamisen valvonnan. Tämä lisää parhaimmillaan finanssipolitiikan uskottavuutta ja ennakoitavuutta myös kansalaisten silmissä.

Valiokunta pitää tavoitetta EU:n finanssipoliittisten sääntöjen yksinkertaistamisesta erittäin tärkeänä ja katsoo, että sääntökehikkoa tulisi uudistaa huolelliseen kokonaisarvioon perustuen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Tarkastusvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 24.4.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Eero Heinäluoma sd
varapuheenjohtaja Olavi Ala-Nissilä kesk
jäsen Maarit Feldt-Ranta sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Eero Reijonen kesk
jäsen Päivi Räsänen kd.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Nora Grönholm
valiokuntaneuvos Heidi Silvennoinen.