

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotukset Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi (Finanssipolitiikan säännöt)

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle kirjelmän Euroopan komission ehdotuksista Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi (Finanssipolitiikan säännöt) (U 23/2023 vp).

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- talousvaliokunta TaVL 13/2023 vp
- valtiovarainvaliokunta VaVL 2/2023 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- väitöskirjatutkija Antti Ronkainen, Helsingin yliopisto
- ekonomisti Jussi Ahokas, BIOS-tutkimusyksikkö
- toimitusjohtaja Aki Kangasharju, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- pääekonomisti Patrizio Lainá, STTK ry
- valtiotieteen tohtori Sixten Korkman
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Suuren valiokunnan työjaosto on kuullut:

- alivaltiosihteeri Leena Mörttinen, valtiovarainministeriö
- neuvonantaja Jarkko Kivistö, Suomen Pankki

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio julkaisi 26.4.2023 ehdotuksensa lainsäädäntömuutoksista Euroopan unionin (EU) finanssipolitiikan sääntökehikon uudistamiseksi. Lainsäädäntömuutosten kokonaisuus sisältää kolme ehdotusta:

— Ehdotus liitteineen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi talouspolitiikan ja monenvälisen julkisen talouden valvonnan tehokkaasta yhteensovittamisesta ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1466/97 kumoamisesta (COM(2023) 240 final), ennaltaehkäisevää osaa koskeva asetus

— Ehdotus neuvoston asetukseksi liiallisia alijäämiä koskevan menettelyn täytäntöönpanonnopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamiseksi (COM(2023) 241 final), korjaavaa osaa koskevan asetuksen muutos

— Ehdotus neuvoston direktiiviksi julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun direktiivin (2011/85/EU) muuttamiseksi (COM(2023) 242 final), budjettikehysdirektiivin muutos.

Uudistusten tavoitteena on komission mukaan jäsenvaltioiden velkakestävyyyden vahvistaminen samalla kannustaen kestävään ja osallistavaan talouskasvuun uudistusten ja investointien avulla. Lisäksi tavoitteena on korjata nykyisen finanssipolitiikan sääntökehikon puutteita. Perussopimuksen viitearvot 3 prosenttia julkisen talouden alijäämälle sekä 60 prosenttia julkisen talouden velalle suhteessa BKT:hen pysyvät uudistuksessa ennallaan.

Uuden ennaltaehkäisevää osaa koskevan asetuksen keskiössä ovat kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat, jotka sisältävät julkisen talouden sopeutuspolun nettomenoille vähintään neljän vuoden ajanjaksolle sekä investoinnit ja rakenteelliset uudistukset. Jäsenvaltioiden olisi mahdollista hakea suunnitelmaan 3 vuoden lisäsopeutusaika sitoutumalla erillisiin rakenteellisiin lisä uudistuksiin ja lisäinvestointeihin.

Prosessi käynnistyisi komission laatimilla teknisillä julkisen talouden sopeutusurilla. Komissio laatii teknisen uran nettomenoille jäsenvaltioille, joiden julkinen velka ylittää 60 prosenttia tai alijäämä 3 prosenttia suhteessa BKT:hen, vähintään neljäksi ja enintään seitsemäksi vuodeksi.

Ennen kuin jäsenvaltiot esittäisivät kansallisen keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisen suunnitelmansa, ne kävisivät siitä teknistä vuoropuhelua komission kanssa. Komissio antaisi tämän jälkeen arvion jokaisen jäsenvaltion suunnitelmasta, minkä jälkeen neuvosto hyväksyisi jäsenvaltioiden suunnitelmat ja niiden sisältämän sopeutusuran nettomenoille ja uudistusja investointisitoumukset.

Lisäsopeutusajan edellytyksenä olevien määräaikaisten uudistusten ja investointien tulisi mm. edistää kasvua, tukea julkisen talouden kestävyyttä, sisältää unionin yhteisiä painopisteitä, ottaa huomioon asianomaiset maakohtaiset suositukset ja sisältää maakohtaisia investointiprioriteetteja.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2023 vp

Jäsenvaltioilla olisi objektiivisten tekijöiden johdosta tai hallituksen vaihtuessa mahdollista päivittää suunnitelmaa. Lisäksi tietyissä tilanteissa neuvosto voisi komission suosituksesta suositella jäsenvaltioille, että komission tekninen ura korvaisi jäsenvaltion sopeutusuran.

Keskeisin muutos korjaavassa osassa olisi julkisen talouden velkaa koskevan kriteerin arvioinnin ja tämän rikkoutumisen perusteella käynnistettävä liiallisen alijäämän menettelyn muuttaminen. Velan alentamista tähän asti koskenut 1/20-sääntö poistettaisiin, ja velan riittävä vähentäminen määriteltäisiin neuvoston hyväksymällä julkisen talouden sopeutusuralla pysymisen kautta. Korjaavassa osassa muutettaisiin lisäksi liiallisen alijäämän poikkeuksellisuuden määritelmää niin, että viitearvon ylittävää alijäämää voitaisiin pitää poikkeuksellisena silloin, kun neuvosto on todennut EU:n tai euroalueen laskusuhdanteen. Korjaavassa osassa lisättäisiin myös neuvoston ja talous- ja rahoituskomitean lausuntojen, päätösten ja suositusten julkisuutta. Muilta osin julkisen talouden alijäämää koskeva kriteeri ja tämän rikkoutumisen perusteella käynnistettävä liiallisen alijäämän menettely säilyisivät ennallaan.

Budjettikehysdirektiivin merkittävimmät muutosehdotukset koskevat keskipitkän aikavälin suunnittelua, mukaan lukien uudistusten ja investointien sisällyttämistä siihen; itsenäisten finanssipolitiikan valvojien aseman vahvistamista ja monipuolistamista; sekä tarkennuksia tilastoihin ja niiden julkaisuun.

Valtioneuvoston kanta

Euroopan unionin tulee siirtyä velkataakkaa kasvattavasta elvytyspolitiikasta ja tulonsiirroista kestävällä pohjalla olevaan kasvupolitiikkaan, jonka perustana on vakaa ja kriisinsietokykyinen talous- ja rahaunioni. Vain vahvan julkisen talouden EU voi pärjätä globaalissa kilpailussa kestävästi ja tarjota kansalaisille kasvavaa hyvinvointia. Kunkin jäsenvaltion on jatkossakin kannettava vastuu omasta julkisesta taloudestaan.

Ennaltaehkäisevä osa

Valtioneuvosto pitää hyödyllisenä komission ehdotusta jäsenmaiden keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisista suunnitelmista julkisen talouden suunnittelun pohjana. Kansallisen omistajuuden kannalta on keskeistä, että kansalliset demokraattiset prosessit huomioidaan suunnitelmien valmistelussa ja niiden muuttamisessa. Jotta jäsenvaltiot sitoutuvat suunnitelmien toimeenpanoon, on tärkeää, että suunnitelmat tehdään hallituskausille. Valtioneuvosto korostaa lisäksi, että kansallisen omistajuuden kannalta on tärkeää, että jäsenvaltioilla olisi liikkumavaraa kansallisessa julkisen talouden sopeutusurien suunnittelussa, myös valittavien mittareiden suhteen.

Valtioneuvosto katsoo, että komission esitys velkakestävyysmerkityksen korostamisesta sopeutusurien määrittelyssä on oikeansuuntainen, mutta on kuitenkin tarpeen varmistaa, että velkakestävyysmetodologia on jäsenvaltioiden yhteisesti päättämä ja julkisen talouden sopeutusurat johtavat velan alentumiseen. Tästä syystä on tärkeää varmistaa, että sekä komission teknisiä uria että jäsenvaltioiden suunnitelmien sopeutusuria koskevat riittävät ns. turvalausekkeet. Vaikka valtioneuvosto on avoin jonkinasteiselle eriyttämiselle jäsenvaltioiden sopeutusurissa, olisi samalla varmistettava tietopohjainen tehokas monenvälinen seuranta ja jäsenvaltioiden tasapuoli-

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2023 vp

nen kohtelu. Käytettävien indikaattorien tulisikin ensisijaisesti mahdollistaa yhteismitallinen näkymä jäsenvaltioiden velkakestävydestä sekä finanssipoliittinen seuranta EU:n tasolla.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että merkittävät rakenteelliset uudistukset ja investoinnit suunniteltaisiin myös keskipitkällä aikavälillä osana julkisen talouden suunnittelua. Valtioneuvosto pitää oikeasuuntaisena komission ajattelua siitä, että tekemällä merkittäviä rakenteellisia uudistuksia jäsenmaat voisivat saada lisäsopeutusaikaa, mutta sen tulisi olla kestoaltaan rajattu. Valtioneuvosto pitää komission esitystä enintään kolmen vuoden lisäajasta kannatettavana.

Vain jäsenvaltioiden, jotka hakevat pidempää sopeutusaikaa, tulisi antaa EU:lle sitoumuksia rakenteellisista uudistuksista ja investoinneista. Investointien vaikutuksia tulisi arvioida lyhyemmällä ja pidemmällä aikavälillä. Valtioneuvosto huomauttaa, että vaikka myös investointien pidemmän aikavälin julkista taloutta vahvistavat vaikutukset tulisi huomioida, lyhyellä aikavälillä julkiset investoinnit rasittavat julkista taloutta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että se, millaisia investointeja lisäsopeutusajan perusteeksi voitaisiin hyväksyä, on määritelty selkeästi.

Suomen kannalta keskeistä on, ettei investointeihin pohjautuva sopeutusuran pidentäminen tosiasiallisesti voi vaarantaa julkisen talouden pitkän aikavälin velkakestävyttä jäsenvaltioissa. Julkisten investointien hyväksymisen tulisi perustua huolelliseen analyysiin siitä, että ne hillitsisivät julkisia menoja tai parantaisivat potentiaalista kasvua eivätkä syrjäyttäisi yksityisiä investointeja.

Yleisesti valtioneuvosto pitää tärkeänä, että uudistuksille ja investoinneille asetettaisiin selkeät ja läpinäkyvät vaatimukset, jotta varmistettaisiin julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyys. Investointien pitäisi uskottavan tutkimustiedon perusteella voida vähintään arvioida hyödyttävän julkisen talouden tasapainoa niin, että ne maksaisivat itsensä kohtuullisella aikajänteellä.

Valtioneuvosto korostaa, ettei suunnitelmien valmistelun komission kanssa tulisi hidastaa kansallista julkisen talouden päätöksentekoa. Jäsenvaltioilla tulee lisäksi olla riittävästi aikaa yhtäältä suunnitelmien tekemiseen ja toisaalta muiden jäsenvaltioiden suunnitelmien ja monitorointiraporttien arviointiin. Suunnitelmista komission kanssa neuvoteltaessa tulee kunnioittaa monenvälisen seurannan periaatteita jäsenvaltioiden tasapuolinen kohtelu varmistaen.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen ja kansallisten poikkeuslausekkeiden käyttöönottoa selkeytetään komission ehdottamalla tavalla, mutta korostaa, että niiden aktivoimisen tulisi olla mahdollista vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Esitetty liitteiden muuttaminen komission delegoiduilla säädöksillä ei ole hyväksyttävissä. Liitteisiin sisältyvät keskeiset asiat tulee joko jättää delegoinnin ulkopuolelle tai niistä tulee sopia jälkikäteen jäsenvaltioiden kesken ns. käytännesäännöissä.

Korjaava osa

Valtioneuvosto pitää myönteisenä alijäämään perustuvan liiallisen alijäämän menettelyn säilyttämistä nykyisellään. Menettely toimii julkisen talouden seurannan perälautana komission sitoutuessa myös sen käyttämiseen. Valtioneuvosto pitää komission esitystä velkaan perustuvan liial-

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2023 vp

lisen alijäämän menettelyn osalta kannatettavana, mutta menettelyä ja sen yksityiskohtia, kuten menettelyyn johtavan poikkeaman koko, on tarpeen selkeyttää. Liiallisen alijäämän menettelyn käynnistämisen automatisointi saattaisi tehostaa jäsenvaltioiden sitoutumista velan alentamiseen.

Valtioneuvosto tukee komission lähtökohtaa, että liiallisen alijäämän menettelyssä olevaa jäsenvaltiota koskevat julkisen talouden korjausvaateet pysyvät pitkälti ennallaan, erityisesti sitä, että vuosina, joina julkistalouden alijäämän odotetaan ylittävän viitearvon, tulisi korjaavan netto-menopolun olla yhdenmukainen vähintään 0,5 prosentin bruttokansantuotteesta vuosittaisen vähimmäissopeutuksen kanssa.

Epäselvyyksien ja tulkinnanvaraisuuden välttämiseksi valtioneuvosto katsoo, ettei kansallisille finanssipolitiikan valvojille tulisi antaa roolia korjaavassa osassa, koska siinä on kyse perussopimukseen perustuvasta julkisen talouden seurannan perälaudasta, josta vastuu on komissiolla ja neuvostolla.

Rahallisiin sanktioihin liittyen valtioneuvosto katsoo, että niiden säilyttäminen on perusteltua, mutta niiden määrää voidaan alentaa komission ehdottamalla tavalla.

Budjettikehysdirektiivi

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenvaltioiden hallinnollisen taakan kasvua tulee välttää, siten valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena komission jäsenvaltioille ehdottamia uusia raportointivelvollisuuksia eikä kansallisille finanssipolitiikan valvojille ehdotettuja uusia tehtäviä, vaan pitää nykyistä kehikkoa tältä osin riittävänä. Vapaaehtoisuuteen perustuvaa lisäinformaation sisällyttämistä EU-raportointiin voidaan tukea.

Valtioneuvosto pitää itsenäisiä finanssipolitiikan valvojia hyödyllisenä keinona tehostaa kansallisen finanssipolitiikan valvontaa mutta ei pidä perusteltuna sitä, että valvojat osallistuisivat myös finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien laadintaan. Riippumattomien finanssipolitiikan valvojien roolin tulisi olla myös jatkossa tarkoin määritelty ja uusien tehtävien pitäisi ensi sijassa rajoittua suunnitelmien toteuttamisen ja kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen valvontaan. Myös valvonnassa päällekkäisyyttä komission tekemän valvonnan kanssa tulee välttää.

Nyt sovittavien uusien finanssipolitiikan sääntöjen toimivuutta on arvioitava ennen lisätoimien ehdottamista. Finanssipoliittinen kapasiteetti ei ole ratkaisu kansallisten investointitarpeiden rahhoittamiseen tai suhdanteiden vaihtelusta johtuvien ongelmien ratkaisuun.

Elpymisväline oli poikkeuksellinen ja kertaluonteinen ratkaisu, eikä järjestely toimi ennakkotapauksena. Suomi ei hyväksy vastaavan järjestelyn toistamista tai muuttamista pysyväisluonteiseksi.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Komission lainsäädäntöehdotukset EU:n finanssipolitiikan sääntökehikon uudistamisesta vastaavat pitkälti niitä peruslähtökohtia, jotka sisältyivät komission asiaa koskevaan, 9.11.2022 julkaistuun tiedonantoon. Suuri valiokunta on käsitellyt tiedonantoa lausunnossaan SuVL 16/2022.

(2) Komission ehdotuksilla pyritään yksinkertaistamaan sääntökehikkoa, lisäämään jäsenmaiden omistajuutta ja tehostamaan toimeenpanoa sekä mahdollistamaan tarvittavat investoinnit vihreän ja digitaalisen siirtymän toteuttamiseksi. Komission ehdotuksen voidaan katsoa olevan oikeasuuntainen. Samalla suuri valiokunta katsoo valtioneuvoston ja valtiovarainvaliokunnan (VaVL 2/2023 vp) tavoin, että yksityiskohdat vaativat vielä selkeytystä. Suuri valiokunta viittaa valtiovarainvaliokunnan ja talousvaliokunnan lausuntojen (VaVL 2/2023 vp ja TaVL 13/2023 vp) sisältämiin yksityiskohtaisempiin näkemyksiin ja esittää seuraavia yleisempiä huomioita.

(3) Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin hyvänä sitä, että uuden sääntökehikon keskiössä olisivat jäsenmaiden keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat, jotka sisältäisivät julkisen talouden nettomenojen sopeutusuran vähintään neljän vuoden ajanjaksolle, sekä investoinnit ja rakenteelliset uudistukset. Sääntökehikon uudistamisen yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut lisätä jäsenmaiden sitoutumista ja omistajuutta sääntöjen noudattamiseen. Kansallisiin suunnitelmiin perustuvan menettelyn voidaan katsoa tukevan tätä tavoitetta. Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin jäsenvaltioiden sitoutumisen kannalta tärkeänä, että ehdotus mahdollistaa suunnitelmien päivittämisen hallitusten vaihtuessa.

(4) Komissio ehdotuksen mukaan 3 %:n alijäämäraja ja 60 %:n velkaraja säilyisivät. Velan alenemista tähän asti koskenut 1/20-sääntö poistettaisiin, ja velan riittävä vähentäminen määriteltäisiin neuvoston hyväksymän julkisen talouden nettomenojen sopeutusuralla pysymisen kautta. Jäsenmaakohtaiset sopeutusurat (nettomenourat) laadittaisiin velkakestävyysanalyysin pohjalta. Suuri valiokunta pitää hyvänä, että velkakestävyys arvioinnilla olisi suuri merkitys uudessa kehikossa. Lisäksi yhteen indikaattorin keskittyvän seurannan voidaan katsoa yksinkertaistavan järjestelmää, ja maakohtaiset nettomenourat olisivat nykyisiä sääntöjä realistisempi lähestymistapa velkaongelmiin. Realismia ja sitä kautta kehikon uskottavuutta lisäisi myös ns. 1/20-velanalentamissäännöstä luopuminen (ks. myös SuVL 16/2022 vp).

(5) Suuri valiokunta pitää samalla valtioneuvoston ja valtiovarainvaliokunnan tavoin erittäin tärkeänä varmistaa, että sopeutusurat todella johtavat julkisen velan alenemiseen. Tästä syystä on tärkeää varmistaa, että komission teknisiä uria ja niiden pohjalta laadittavia jäsenvaltioiden suunnitelmien sopeutusuria koskevat riittävät ns. turvalausekkeet. Suuri valiokunta tukee valtioneuvoston kantaa siitä, että liiallisen alijäämän menettelyssä olevaa jäsenvaltiota koskevat julkisen talouden korjausvaateet pysyvät pitkälti ennallaan, ja että nettomenouran tulisi olla yhdenmukainen vähintään 0,5 prosentin bruttokansantuotteesta vuosittaisen vähimmäissopeutuksen kanssa vuosina, joina julkistalouden alijäämän odotetaan ylittävän viitearvon. Valtiovarainvaliokunta katsoo myös, että nettomenouraa tulisi voida aika ajoin kiristää, mikäli toivottu velkakehitys ei ole toteutumassa.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2023 vp

(6) Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi mahdollista hakea neljän vuoden maa-kohtaiseen suunnitelmaansa 3 vuoden lisäsopeutusaika sitoutumalla erillisiin rakenteellisiin lisä-uudistuksiin ja lisäinvestointeihin. Edellytyksenä olisi, että ne mm. edistäisivät kasvua, tukisivat julkisen talouden kestävyyttä, sisältäisivät unionin yhteisiä painopisteitä, ottaisivat huomioon asianomaiset maakohtaiset suositukset ja sisältäisivät maakohtaisia investointiprioriteetteja.

(7) Investoinnit ovat keskeisiä Euroopan kestäväälle kasvulle ja kilpailukyvyille, ja vallitseva geopolitiittinen tilanne korostaa entisestään tarvetta vastata riittävin investoinnein strategiseen kilpailuun ilmasto- ja energiapolitiikan sekä digitalisaation aloilla. Suuri valiokunta pitää valtiovarainvaliokunnan ja talousvaliokunnan tavoin perusteltuna mahdollisuutta kolmen vuoden lisäsopeutusaikaan. Valtioneuvoston ja erikoisvaliokuntien tavoin se pitää kuitenkin tärkeänä määritellä riittävän selkeästi ja läpinäkyvästi, millaiset investoinnit ja uudistukset hyväksyttäisiin lisääjän perusteeksi. Suuri valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että investointien tulisi olla sellaisia, että ne uskottavan tutkimustiedon perusteella hyödyttävät julkisen talouden tasapainoa kohtuullisella aikajänteellä.

(8) Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että uusi sääntökehikko on uskottava ja käytännössä toimeenpantavissa. EU:n finanssipoliittisia sääntöjä on tähän asti noudatettu heikosti. Suuri valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan pitänyt tärkeänä arvioida sanktioiden toimivuutta (SuVL 6/2022 vp ja SuVL 16/2022 vp). Tähän asti kynnys aidosti vaikuttavien sanktioiden asettamiseen on ollut liian korkealla eikä sanktioiden uhka ole toiminut. Suuri valiokunta tukeekin komission ehdotusta siitä, että rahalliset sanktiot säilytetään, mutta niiden määrää alennetaan.

(9) Lopuksi suuri valiokunta korostaa, että sääntökehikon toimeenpanon tulee turvata monenvälisen seurannan periaate ja jäsenmaiden tasapuolinen kohtelu. Menettelyn riittävä läpinäkyvyys on tärkeää sen uskottavuuden ja tasapuolisuuden varmistamisen kannalta. Kuten valtiovarainvaliokunta lausunnossaan toteaa, sääntöjen tulee olla selkeät ja kaikille samat.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2023 vp

Helsingissä 11.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Autto kok

1. varapuheenjohtaja Laura Huhtasaari ps

2. varapuheenjohtaja Maria Guzenina sd

jäsen Sanna Antikainen ps

jäsen Eva Biaudet r

jäsen Juho Eerola ps

jäsen Elisa Gebhard sd

jäsen Ville Kaunisto kok

jäsen Teemu Keskisarja ps

jäsen Jani Kokko sd

jäsen Katri Kulmuni kesk

jäsen Merja Kyllönen vas

jäsen Helena Marttila sd

jäsen Matias Mäkynen sd

jäsen Maria Ohisalo vihr

jäsen Onni Rostila ps

jäsen Aura Salla kok

jäsen Sari Tanus kd

jäsen Sinuhe Wallinheimo kok

varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok

varajäsen Timo Furuholm vas

varajäsen Inka Hopsu vihr

varajäsen Jani Mäkelä ps

varajäsen Mika Poutala kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaisa Männistö

**Valiokunnan lausunto SuVL 6/2023 vp
Eriävä mielipide 1**

Eriävä mielipide 1

Perustelut

Sosiaalidemokraatit ja vihreät täydentävät suuren valiokunnan kantaa seuraavasti

Euroopan komissio julkaisi 26.4.2023 ehdotuksensa lainsäädäntömuutoksista Euroopan unionin (EU) finanssipolitiikan sääntökehikon uudistamiseksi. Lainsäädäntöehdotus sisältää kolme esitystä: ennaltaehkäisevää osaa koskeva asetus, korjaavaa osaa koskeva asetus ja budjettikehysdirektiivi. Lainsäädäntöehdotusta on edeltänyt monivuotinen keskustelu ja eduskunnalle on annettu komission tiedonnoista valtioneuvoston selvitys E 14/2020 vp sekä jatkoselvitykset EJ 12/2021 vp ja EJ 10/2022 vp. Uudistusten tavoitteena on komission mukaan jäsenvaltioiden velkakestävyyden vahvistaminen samalla kannustaen kestävään ja osallistavaan talouskasvuun uudistusten ja investointien avulla. Lisäksi tavoitteena on korjata nykyisen finanssipolitiikan sääntökehikon puutteita. Ehdotuksissa huomioidaan kohonneet velkatasot ja opetukset pandemian aikaisesta koordinoidusta politiikasta. Samalla komissio pyrkii ehdotuksilla parantamaan EU:n valmiutta kohdata tulevaisuuden haasteita, tekemään EU:n taloudesta vihreämmän, digitaalisemman, osallistavamman ja kestäkykyisemmän sekä vahvistamaan EU:n kilpailukykyä, kuitenkin niin, että perussopimukseen kirjatut viitearvot 3 prosenttia julkisen talouden alijäämälle sekä 60 prosenttia julkisen talouden velalle suhteessa BKT:hen pysyvät uudistuksessa ennallaan.

Komission ehdotus on tavoitteiltaan oikeansuuntainen. EU:ta on kohdannut vuoden 2020 jälkeen ennennäkemättömiä kriisejä, kuten pandemia, Ukrainan sota, sitä seurannut energiakriisi, inflaatio ja korkojen nousu. Samaan aikaan EU:lta vaaditaan panostuksia kaksoissiirtymän vauhdittamiseksi ja kiristyneessä geopoliittisessa kilpailussa pärjäämiseksi. Israelin tilanne on vain viimeisin esimerkki kriisistä EU:n rajojen ulkopuolella, joka vaikuttaa maailmanmarkkinoihin ja yleiseen turvallisuustilanteeseen. Nämä lähtökohdat huomioiden komission esitys ei ole riittävän kunnianhimoinen vastaamaan EU-maiden edessä oleviin haasteisiin.

Komissio ehdotuksen mukaan 3 %:n alijäämäraja ja 60 %:n velkaraja säilyisivät, mutta velan alentamista tähän asti koskenut 1/20-sääntö poistettaisiin. Tämä on järkevä muutos, sillä sääntö on ollut epärealistinen ja hankalasti toteutettavissa. Jatkossa velan riittävä vähentäminen määriteltäisiin neuvoston hyväksymän julkisen talouden nettomenojen sopeutusuralla pysymisen kautta. Jäsenmaakohtaiset sopeutusurat (nettomenourat) laadittaisiin velkakestävyysanalyysin pohjalta. Tämä on tervetullut uudistus, joka yksinkertaistaa sääntökehikkoa, ja kohtelee meno- ja tulopuolta yhdenvertaisesti. Kansallisten demokraattisen prosessin tehtävänä on tehdä päätökset siitä, painotetaanko mahdollisessa sopeutuksessa meno- vai tulopuolta.

Tuemme valiokunnan kantaa siitä, että on tärkeää varmistaa, että sopeutusurat todella johtavat julkisen velan alenemiseen. Samaan aikaan korostamme, että on tärkeää varmistaa jäsenmaiden liikkumavara. Jokaisen maan tulee kantaa vastuu omasta talouspolitiikastaan, ja tämä edellyttää myös omaa kansallista omistajuutta ja linjavaihtoehtoja talouspolitiikassa.

Sääntöjä on useaan otteeseen uudistettu ja vahvistettu, muun muassa vastauksena finanssi- ja eurokriisiin. Sääntöjen uudistaminen on kuitenkin johtanut myös niiden monimutkaistumiseen,

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2023 vp
Eriävä mielipide 1

joka taas osaltaan hankaloittaa sääntöjen tehokasta toimeenpanoa ja valvontaa. Sääntökehikon monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus ovat myös omiaan heikentämään sen ohjaavaa vaikutusta. Ohjaava vaikutus jää väistämättä vähäiseksi, jos edes valveutuneet talouspolitiikan toimijat eivät tunne kehikon sisältöä ja soveltamista. Nykyisten sääntöjen ongelmana on pidetty myös sitä, että ne toimivat liian myötäsykliisesti. Sääntökehikon tulee olla selkää, uskottavaa ja mahdollistaa vastasyklisen finanssipolitiikan. Korostamme, että jäsenmaille taataan riittävä liikkumavara ja mahdollistetaan näin jäsenmaiden pitkän aikavälin investoinnit kestävyuden parantamiseksi. Jäsenvaltioiden budjetteihin tarvitaan tilaa vaihtoeidoille, jotka helpottavat automaattisten vakauttajien toimintaa sekä oikea-aikaisia tulevaisuusinvestointeja. Kuten 2010-luvun "menetetty vuosikymmen" osoitti, liian tiukka lyhyen aikavälin menokuripolitiikka talouden matalasuhdanteessa pitkittää taantumaa ja heikentää ihmisten hyvinvointia. Vastasykliseen talouspolitiikkaan kuuluu kuitenkin myös se, että nousukauden aikana harjoitetaan vastuullista ja pidättyvää politiikkaa.

Euroopan tasolla on laajasti jaettu näkemys, että vihreä siirtymä, erityisesti EU:n ilmastotavoitteet, vaativat laajamittaisia investointeja. Lisäksi Ukrainan sodan alkamisen jälkeen keskusteluun on yhä vahvemmin noussut esimerkiksi puolustukseen ja huoltovarmuuteen liittyvien menojen suhde sääntöihin.

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi mahdollista hakea neljän vuoden maakohtaiseen suunnitelmaansa 3 vuoden lisäsopeutusaika sitoutumalla erillisiin rakenteellisiin lisä uudistuksiin ja lisäinvestointeihin. Edellytyksenä olisi, että ne mm. edistäisivät kasvua, tukisivat julkisen talouden kestävyttä, sisältäisivät unionin yhteisiä painopisteitä, ottaisivat huomioon asianomaiset maakohtaiset suositukset ja sisältäisivät maakohtaisia investointiprioriteetteja. Nykyisessä monien, limittäisten kriisien värittämässä tilanteessa talouspolitiikalla tulee kuitenkin myös mahdollistaa kriiseihin vastaaminen ja tulevaisuusinvestoinnit. Pidämme perusteltuna, että valtioilla on mahdollista hakea lisäsopeutusaikaa tärkeiden investointien kohdalla. Investointien ja uudistusten tavoitteet on määriteltävä selkeästi. Valtioneuvoston näkemystä siitä, että ne hyödyttävät julkisen talouden tasapainoa "kohtuullisella aikajänteellä", tulee tarkentaa. Ekologisten ja vihreän siirtymän investointien, jotka ovat kriittisen tärkeitä ihmiskunnan tulevaisuuden ja toisaalta myös Euroopan kilpailukyvyyn kannalta, kohdalla aikajänne voi olla pitkä, jopa vuosikymmenen.

Jatkossa tarvitaan kannustimia myös jäsenmaiden rajat ylittäviin investointeihin ja Euroopan laajuiseen koordinaatioon. Korostamme, että on tärkeää pyrkiä siirtymään komission esityksen mukaisesti tiukoista velkasäännöistä joustavampiin velkastandardeihin ja huomioimaan investoinnit ja rakenteelliset uudistukset entistä vahvemmin kestävässä finanssipolitiikassa. Riskinä on, että liian kunnianhimoton sääntöuudistus tulee ylläpitämään nykyistä tilannetta ja Euroopan ali-investointeja erityisesti vihreän siirtymän osalta. Harkittava olisikin, riittääkö sopeutusajan pidentäminen vai tulisiko strategisesti merkittävät investoinnit jättää kokonaan 3 prosentin alijäämä-säännön ulkopuolelle tilanteessa, jossa ei olla valmiita yhteisvelkaan ja merkittävämpiin yhteiseurooppalaisiin investointeihin. Investointien ja muiden menojen rajaamista sääntöjen ulkopuolelle tulee kuitenkin käsitellä tarkkarajaisesti.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2023 vp
Eriävä mielipide 1

että valtioneuvosto edistää jatkoneuvotteluissa myös edellä mainittuja näkemyksiä.

Helsingissä 11.10.2023

Maria Guzenina sd
Matias Mäkynen sd
Elisa Gebhard sd
Timo Harakka sd
Jani Kokko sd
Helena Marttila sd
Maria Ohisalo vihr
Inka Hopsu vihr

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2023 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2

Perustelut

Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin hyvänä sitä, että uuden sääntökehikon keskiössä olisivat jäsenmaiden keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat, jotka sisältäisivät julkisen talouden nettomenojen sopeutusuran vähintään neljän vuoden ajanjaksolle sekä investoinnit ja rakenteelliset uudistukset. Sääntökehikon uudistamisen yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut lisätä jäsenmaiden sitoutumista ja omistajuutta sääntöjen noudattamiseen. Kansallisiin suunnitelmiin perustuvan menettelyn voidaan katsoa tukevan tätä tavoitetta. Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin jäsenvaltioiden sitoutumisen kannalta tärkeänä, että ehdotus mahdollistaa suunnitelmien päivittämisen hallitusten vaihtuessa.

Komissio ehdotuksen mukaan 3 %:n alijäämäraja ja 60 %:n velkaraja säilyisivät. Velan alentamista tähän asti koskenut 1/20-sääntö poistettaisiin, ja velan riittävä vähentäminen määriteltäisiin neuvoston hyväksymän julkisen talouden nettomenojen sopeutusuralla pysymisen kautta. Jäsenmaakohtaiset sopeutusurat (nettomenourat) laadittaisiin velkakestävyysanalyysin pohjalta. Suuri valiokunta katsoo, että alijäämä- ja velkarajat ovat epärealistisia tilanteessa, jossa huomattava osa jäsenmaista ylittää esimerkiksi velkarajan merkittäväällä tavalla.

Suuri valiokunta pitää hyvänä, että velkakestävyysarvioinnilla olisi suuri merkitys uudessa kehikossa. Lisäksi yhteen indikaattorin keskittyvän seurannan voidaan katsoa yksinkertaistavan järjestelmää, ja maakohtaiset nettomenourat olisivat nykyisiä sääntöjä realistisempi lähestymistapa velkaongelmiin. Realismia ja sitä kautta kehikon uskottavuutta lisäisi myös ns. 1/20-velanalentamissäännöstä uopuminen (ks. myös SuVL 16/2022 vp).

Suuri valiokunta pitää samalla valtioneuvoston ja valtiovarainvaliokunnan tavoin erittäin tärkeänä varmistaa, että sopeutusurat todella johtavat julkisen velan alenemiseen. Tästä syystä on tärkeää varmistaa, että komission teknisiä uria ja niiden pohjalta laadittavia jäsenvaltioiden suunnitelmien sopeutusuria koskevat riittävät ns. turvalausekkeet.

Samalla valiokunta korostaa, että jäsenmaille on taattava riittävä talouspoliittinen liikkumavara pitkän aikavälin kestävyttä parantavien investointien mahdollistamiseksi. Kansallinen vastuu ja omistajuus talouspolitiikasta voi toteutua vain, mikäli jäsenmailla on aitoa finanssipoliittista liikkumatilaa. Mikäli näin ei ole, voimistuvat paineet yhteisvastuullisten järjestelyiden luomiselle investointien sekä järkevän suhdannepolitiikan ja kriisivastausten mahdollistamiseksi, mikä on erityisen ongelmallista haastavien ja yllättävien monikriisien aikana.

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi mahdollista hakea neljän vuoden maakoh-
taiseen suunnitelmaansa 3 vuoden lisäsopeutusaika sitoutumalla erillisiin rakenteellisiin lisäuu-
distuksiin ja lisäinvestointeihin. Edellytyksenä olisi, että ne mm. edistäisivät kasvua, tukisivat
julkisen talouden kestävyttä, sisältäisivät unionin yhteisiä painopisteitä, ottaisivat huomioo-
nasianomaiset maakohtaiset suositukset ja sisältäisivät maakohtaisia investointiprioriteetteja.

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2023 vp Eriävä mielipide 2

Komission esittämä sopeutusajan pidentäminen on parannus oikeaan suuntaan, mutta se ei esityksessä muodossaan riittäne takamaan tai mahdollistamaan riittäviä investointeja. Esitykseen sisältyvät verrattain tiukat vaatimukset velan alentamiselle - kuten vaade siitä, että julkinen velkasuhde suunnitteluhorisontin lopussa on pienempi kuin julkinen velkasuhde teknisen uran alkamista edeltävänä vuonna - vaikeuttavat investointien toteuttamista.

Investoinnit ovat keskeisiä Euroopan kestäväälle kasvulle ja kilpailukyvyille, ja vallitseva geopolittinen tilanne korostaa entisestään tarvetta vastata riittävin investoinnein strategiseen kilpailuun ilmasto- ja energiapolitiikan sekä digitalisaation aloilla.

Lähtökohtaisesti taloudellisen kestävyuden parantamisella perusteltujen investointien pitäisi hyödyttää julkisen talouden tasapainoa niin, että ne vähintään maksaisivat itsensä takaisin kohdullisella aikajänteellä. On kuitenkin hyväksyttävä, että aikajänne varsinkin suuremmissa rakenteellisissa investoinneissa ja reformeissa voi olla varsin pitkä: hyvä esimerkki tästä on Suomessa viime hallituskaudella toteutettu oppivelvollisuus uudistus, joka arvioiden mukaan kasvattaa merkittävästi työllisyyttä ja tuottavuutta, mutta hyödyt realisoituvat asteittain ja saavuttavat valtiovarainministeriön arvion mukaan täyden mittakaavansa vasta 2060-luvulla.

Vastaavasti hyödyt monista ekologista rakennemuutosta vauhdittavista, strategista autonomiaa vahvistavista, tuottavuutta lisäävistä ja talouden kestävyyttä parantavista investoinneista koituvat pääsääntöisesti pidemmällä aikavälillä.

Valtiovarainvaliokunta toteaa lausunnossaan, että "ehdotettu sääntöuudistus voisi osin rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tärkeisiin investointipanostuksiin, kuten vihreään siirtymään." Tältä osin voikin katsoa, että komission esitys jää puolittiehen. Esitetyssä muodossaan säännöt antavat joitakin eväitä investointien laadulliselle tarkastelulle, mutta ne eivät mahdollista esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillinnän kaltaisten kestävyystavoitteiden riittävää huomioimista. Monet yhteiskunnan kestävyuden sekä ihmisten ja ympäristön hyvinvoinnin kannalta välttämättömät tavoitteet eivät ole hyväksyttävä peruste sopeutusaikataulun joustavoittamiselle.

Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että uusi sääntökehikko on uskottava ja käytännössä toimeenpantavissa. EU:n finanssipoliittisia sääntöjä on tähän asti noudatettu heikosti. Suuri valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan pitänyt tärkeänä arvioida sanktioiden toimivuutta (SuVL 6/2022 vp ja SuVL 16/2022 vp). Tähän asti kynnys aidosti vaikuttavien sanktioiden asettamiseen on ollut liian korkealla eikä sanktioiden uhka ole toiminut. Suuri valiokunta tukeekin komission ehdotusta siitä, että rahalliset sanktiot säilytetään, mutta niiden määrää alennetaan.

Lopuksi suuri valiokunta korostaa, että sääntökehikon toimeenpanon tulee turvata monenvälisen seurannan periaate ja jäsenmaiden tasapuolinen kohtelu. Menettelyn riittävä läpinäkyvyys on tärkeää sen uskottavuuden ja tasapuolisuuden varmistamisen kannalta. Kuten valtiovarainvaliokunta lausunnossaan toteaa, sääntöjen tulee olla selkeät ja kaikille jäsenmaille samat.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

Valiokunnan lausunto SuVL 6/2023 vp
Eriävä mielipide 2

että valtioneuvosto edistää jatkoneuvotteluissa edellä mainittuja näkemyksiä.

Helsingissä 11.10.2023

Merja Kyllönen vas
Timo Furuholm vas