

Talousvaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotukset Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi (Finanssipolitiikan säännöt) (U 23/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Antti Kekäläinen, valtiovarainministeriö
- alivaltiosihteeri Leena Mörttinen, valtiovarainministeriö
- akatemiaturkija Timo Miettinen, Helsingin yliopisto, Eurooppa-tutkimuksen keskus
- työelämäprofessori Martti Hetemäki, Helsinki Graduate School of Economics
- ennustepäällikkö Päivi Puonti, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- tutkimusohjaaja, ennustepäällikkö Ilkka Kiema, Työn ja talouden tutkimus LABORE
- valtiotieteen tohtori Peter Nyberg
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Talouspolitiikan arviointineuvosto
- Suomen Pankki
- BIOS-tutkimusyksikkö
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Finanssiala ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- professori Päivi Leino-Sandberg

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio julkaisi 26.4.2023 ehdotuksensa lainsäädäntömuutoksista Euroopan unionin (EU) finanssipolitiikan sääntökehikon uudistamiseksi. Lainsäädäntömuutokset 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 täytäntöönpanon nopeuttamisesta ja selkeyttämisestä annetun asetuksen (EY) N:o 1467/97 muuttamiseksi (COM(2023) 241 final), korjaavaa osaa koskevan asetuksen muutos, ja ehdotus neuvoston direktiiviksi julkisen talouden kehyksiä koskevista vaatimuksista annetun direktiivin (2011/85/EU) muuttamiseksi (COM(2023) 242 final), budjettikehysdirektiivi.

Ennaltaehkäisevää osaa koskevan uudistuksen keskiössä ovat kansalliset keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat, jotka sisältävät julkisen talouden sopeutuspolun nettomenoille vähintään neljän vuoden ajanjaksolle sekä investoinnit ja rakenteelliset uudistukset. Korjaavaan osaan tehtävien muutosten tavoitteena on kohtuullistaa ja eriyttää velanvähentämistavoitteita sekä vahvistaa velkaan perustuvaa liiallisen alijäämän menettelyä. Direktiivimuutoksen tavoitteena on muun muassa yksinkertaistaa nykyistä lainsäädäntöä sekä laajentaa säännöksiä liittyen itsenäisiin finanssipolitiikan valvojiin.

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 velkakestävyyden merkityksen korostamisesta sopeutusurien määrittelyssä on oikeansuuntainen, mutta on kuitenkin tarpeen varmistaa, että velkakestävyydmetodologia on jäsenvaltioiden yhteisesti päättämä ja julkisen talouden sopeutusurat johtavat velan alentumiseen. Tästä syystä on tärkeää varmistaa, että sekä komission teknisiä uria

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2023 vp

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 tasapuolinen kohtelu. Käytettävien indikaattorien tulisikin ensisijaisesti mahdollistaa yhteismitallinen näkymä jäsenvaltioiden velkakestävyydestä 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 velkakestävyyttä 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. käytäntesäännöissä.

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2023 vp

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 liiallisen 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 rahottamiseen 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 TaVL 13/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja lähtökohdat

Ehdotusten taustalla on laaja keskustelu ja tarve uudistaa EU:n talouspolitiikan arviointikehikkoa. Ehdotuksilla pyritään korjaamaan nykyisen kehikon puutteita ja kannustamaan kestäväan ja osallistavaan talouskasvuun uudistusten ja investointien avulla.

Talousvaliokunta on aiemmin arvioinut uudistuksia komission talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta antamien tiedonantojen yhteydessä (TaVL 12/2022 vp — E 14/2020 vp ja TaVL 70/2022 vp — E 14/2020 vp) ja toteaa, että monet noissa asiayhteyksissä esille tuodut huomiot ja kysymyksenasettelut liittyvät myös nyt käsiteltäviin ehdotuksiin. Tarkastelun kohteena olevat lainsäädäntöehdotukset nojautuvat pitkälti komission 9.11.2022 julkaisemissa tiedonannoissa esittamiin linjauksiin.

Uudistusten tarve

Voimassa olevien EU:n kansallista finanssipolitiikkaa ohjaavien sääntöjen ja talouspolitiikan arviointikehikon ohjausvaikutuksen voidaan luonnehtia jääneen heikoksi. EU-maiden julkiset taloudet ovat heikentyneet kriisien seurauksena ja julkinen velka suhteessa BKT:hen on korkealla tasolla.

Nykyisen sääntökehikon ongelmina on pidetty sääntöjen monimutkaisuutta, vaikeaselkoisuutta ja joustamattomuutta. Samalla on korostunut ristiriita näennäisen tiukkojen numeeristen sääntöjen ja niiden soveltamisen harkinnan- ja tulkinnanvaraisuuden välillä: kehikko on käytännössä joutanut liikaakin. Sillä ei ole ollut sellaista ohjausvaikutusta, joka olisi saattanut jäsenvaltioiden velkaantumisen uralle, joka turvaisi julkisen talouden kestävyyttä ja samalla mahdollistaisi riittävän finanssipoliittisen liikkumavaran kriisien tai talouden taantumien yhteydessä. Sääntöjen vaikutukset ovat olleet myös myötäsyklisiä, ja ne ovat osaltaan johtaneet investointien kärsimiseen talouden ongelmatilanteissa. Ongelmaa korostaa vallitseva ilmasto- ja energiapolitiikan edellyttämien investointien tarve.

Ehdotuksen rakenne

Komission ehdotus koostuu kolmesta keskeisestä osasta: ennaltaehkäisevästä osasta, korjaavasta osasta ja budjettikehysdirektiivistä. Perussopimuksen viitearvot, 3 %:n alijäämä ja 60 %:n velka suhteessa BKT:hen säilyisivät ennallaan.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevän osan keskeinen uudistus olisi finanssipoliittis-rakenteellinen suunnitelma, joka sisältäisi julkisen talouden sopeutusuran nettomenoille vähintään neljän vuoden ajalle sekä investoinnit ja rakenteelliset uudistukset. Tavoitteena olisi alijäämän pysyminen uskottavasti 3 %:n alapuolella. Komissio arvioisi suunnitelman, minkä jälkeen se hyväksyttäisiin neuvostossa.

Sopimuksen korjaavaa osaa koskeva asetusmuutos liittyisi liiallisen alijäämän menettelyn (EDP) käynnistymiseen velkakriteerin rikkoutumisen perusteella. Keskeisin muutos olisi velkaa koske-

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2023 vp

van kriteerin arvioinnin ja menettelyn käynnistymisen muuttaminen: velan alentamista koskeva 1/20-sääntö poistettaisiin, ja velan riittävä vähentäminen määriteltäisiin neuvoston hyväksymällä julkisen talouden sopeutusuralla pysymisen kautta.

Budjettikehysdirektiivin merkittävimmät muutokset koskevat keskipitkän aikavälin suunnittelua, ml. investointien sisällyttämistä siihen, itsenäisten finanssipolitiikan valvojen (Suomessa VTV:n) asemaa sekä tarkennuksia tilastoihin ja niiden julkaisuun.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Nyt käsiteltävät ehdotukset eivät muuta komission aiemmassa tiedonannossaan esittämiä peruslähtökohtia sääntökehikon uudistamisesta, vaan kyse on linjausten täsmentämisestä ja saattamisesta lainsäädäntöehdotusten muotoon. Tältä kannalta talousvaliokunnan edellä viitatuissa lausunnoissaan esittämät arviot toimivat taustana myös nyt käsiteltävien ehdotusten arvioinnille. Talousvaliokunta katsoo, että ehdotusten peruslähtökohdat vastaavat Suomen tavoitteena olevia velkakestävyysvarmistamista ja kansallisen omistajuuden lisäämistä. Velkakestävyyskeskeistä asemaa voidaan pitää perusteltuna, koska EU:n finanssipolitiikan kehikon tavoitteena on viime kädessä estää ylivelkaantumisen haitallisten vaikutusten leviäminen jäsenvaltiosta toiseen. Monilta osin on kuitenkin epävarmaa, missä määrin ehdotus vastaavaa tavoitteeseen sääntökehikon yksinkertaistamisesta.

Uusi koordinaatiomenettely ja viitesopeutusura. Maakohtaisten sopeutusurien lähtökohtana on mahdollistaa nykyistä paremmin eri jäsenvaltioiden olosuhteiden huomioon ottaminen. Vallitsevissa olosuhteissa nykyisen kehikon edellyttämä 1/20:n sopeutusvauhti on osoittautunut erittäin vaativaksi tai käytännössä mahdottomaksi toteuttaa. Julkisen talouden suunnittelun pohjana toimivan finanssipoliittisrakenteellisen suunnitelman ja realistisempien sopeutusurien voidaan ajatella edesauttavan sääntöjen noudattamista. Samalla otettaisiin huomioon investointien ja rakenneuudistusten vaikutukset talouden pidemmän ajan kasvuun ja julkisen talouden kestävyys. Menoja koskevaa viiteuraa voidaan pitää konkreettisempänä ohjauskeinona kuin rakenteellisen rahoitusaseman tarkastelua nykyisessä kehikossa. Talousvaliokunta pitää ehdotuksen lähtökohdtaa perusteltuna, mutta korostaa että sekä sääntökehikossa että sen täytäntöönpanossa erityistä huomiota tulee kiinnittää järjestelmän läpinäkyvyyteen, ennakoitavuuteen ja uskottavuuteen. Samalla valiokunta katsoo, että jäsenvaltioiden sopeutusurien eriyttäminen ei ole sääntökehikon uskottavuuden kannalta yksiselitteisesti perusteltua ja edellyttää tämän huomioon ottamista jatko-neuvotteluissa.

Turvalausekkeet ja tarkastuspisteet. Jos nykyisen sääntökehikon puutteena on ollut sen heikko noudattaminen, myös ehdotettuja sopeutusuria koskeva keskeinen kysymys liittyy sen varmistamiseen, että asetetulla polulla pysytään ja urat tosiasiaassa johtavat velan alenemiseen. Komission jatkossa valmistelemat ns. tekniset urat julkisen talouden velka/BKT-suhteelle perustuvat oletuksiin muun muassa korkotason ja talouskasvun kehityksestä. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota näihin liittyviin merkittäviin epävarmuuksiin. Tältä kannalta talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon tarpeesta varmistua riittävästä turvalausekkeista. Erityisesti yli 60 prosentin velkasuhteen maiden velan tulee olla sopeutusjakson jälkeen alempi ja liiallisen alijäämän menettelyä tulee käyttää alijäämäkriteerin rikkoutuessa. Yksi vaihtoehto sopeutusurien noudattamisen te-

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2023 vp

hostamiseksi voisi olla EU:n maksamien tukien tai EVM:n rahoituslupausten ehdollistaminen nykyistä laajemmin finanssipoliittisten sääntöjen noudattamiselle.

Investointien arviointi. Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin perusteltuna, että merkittävät rakenteelliset uudistukset ja investoinnit suunniteltaisiin myös keskipitkällä aikavälillä osana julkisen talouden suunnittelua. On perusteltua, että maat voivat saada lisäsopeutusaikaa teke-mällä merkittäviä rakenteellisia uudistuksia ja investointeja. Samalla on kuitenkin tärkeää määritellä selkeästi, millaisia investointeja voitaisiin hyväksyä lisäsopeutusajan perusteeksi. Riittävää ei saisi olla se, että investoinnit palvelisivat unionin yleisiä tavoitteita kuten vihreää siirtymää ja ilmastomuutoksen torjuntaa, vaan samalla investointien tulisi uskottavan tutkimustiedon perusteella voida vähintään arvioida hyödyttävän julkisen talouden tasapainoa kohtuullisella aikajän-teellä. Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä varmistaa, että uudistuksille ja in-vestoinneille on selkeät ja läpinäkyvät vaatimukset, mutta pitää sopeutusuran mittaluokan kytke-mistä investointien vaikutuksiin käytännössä huomattavan vaikeana.

Omistajuuden vahvistaminen. Uudistuksen keskeinen lähtökohta kansallisista finanssipoliittis-rakenteellisista suunnitelmista julkisen talouden perustana on kannatettava. Kansallinen omista-juus voi toteutua suunnitelmien kautta, mikäli ne tehdään hallituskausille. Omistajuutta palvelee myös se, että jäsenvaltioilla on riittävä liikkumavara sopeutusurien suunnittelussa, huolehtien sa-malla finanssipoliittisen sääntöjärjestelmän uskottavuudesta. Talousvaliokunta kiinnittää huo-miota myös tarpeeseen varmistaa demokraattisten prosessien tosiasiallinen huomioon ottaminen ja budjettisuvereniteetin turvaaminen suunnitelmien valmistelussa.

Kansallisen omistajuuden puutteen taustalla voidaan arvioida olevan yleisesti julkiseen talouteen liittyvä, ns. common pool -ongelma: julkisten menojen saajat eivät täysin sisäistä menojen kus-tannuksia, mikäli eivät itse vastaa noista kustannuksista. Tämä korostuu erityisesti talous- ja ra-haliitoissa. Keinoja ongelman ratkaisemiseksi ovat finanssipolitiikan säännöt, riippumattomat instituutiot tai markkinapaine. Erityisesti markkinakurin roolia on vahvistettava, jotta velkaantu-miseen liittyvät riskit hinnoitellaan markkinoilla oikein ja siten valtioilla on kannuste suitsia ve-lanottoa.

Finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista heikentää se, jos säännöt joustavat tai jos niitä akuut-tien kriisien jälkeenkin voidaan olla pitkään noudattamatta. Velkaantumisen alentamisen kannus-timia voi heikentää myös se, että korkean velkatason jäsenvaltiot odottavat keskuspankin pitävän niiden valtion velan korkotason riittävän lähellä matalan velkatason maiden tasoa. Lopulta kes-keiseksi sääntöjen noudattamiselle voi muodostua markkinapaine: tältä kannalta positiivinen re-aalikorkotaso on lopulta omiaan lisäämään julkisen velanoton omistajuutta.

Riippumattomien valvojen rooli ja poikkeustilat. Ehdotuksen myötä kansalliset finanssipolitiikan valvojat alkaisivat kansallisten sääntöjen lisäksi seurata myös EU:n talouspoliittisen kehikon sääntöjen noudattamista omassa maassaan. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esi-tetty osin eriäviä käsityksiä riippumattomien kansallisten finanssipolitiikan valvojen roolista. Talousvaliokunta pitää valvojen nykyistä laajempaa roolia perusteltuna kehikon uskottavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta. Vaikka on perusteltua, että rooli suunnitelmien laadintavaiheessa on teknisempi, valvojat voisivat erityisesti seurantavaiheessa nostaa ennakkoivasti esiin suunnitelmi-

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2023 vp

en toteutukseen liittyviä riskejä. Hallinnon ja valvojien vuoropuhelu voi lisäksi tukea kansallista sitoutumista suunnitelmien toteuttamiseen.

Nyt käsiteltävään ehdotukseen sisältyvien ehdotusten lisäksi yksi tapa vahvistaa kansallisten riippumattomien valvojien roolia olisi kytkeä ne myös vakaus- ja kasvusopimuksen poikkeuslausekkeiden aktivointiin. Nettomenouralta poikkeamisen mahdollistavien poikkeustilojen määrittämiselle ei niiden luonteen vuoksi voida kirjoittaa täsmällisiä ennakkosääntöjä, vaan kyse on aina tapauskohtaisesta harkinnasta. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että poikkeuslausekkeen aktivoimisen tulee olla mahdollista vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa. Jäsenvaltioiden hallituksilla voi usein olla poliittinen intressi todeta taloustilanne sellaiseksi, että uralta poikkeaminen olisi perusteltua, ja siksi nyt esitettyä poikkeuslausekemekanismia olisi syytä tarkentaa. Tämä perustelisi osaltaan riippumattomien valvojien roolin merkitystä keinona tehostaa kansallisen finanssipolitiikan valvontaa.

Delegoidut säädökset. Valtioneuvoston kannassa on todettu, ettei komission ehdotukseen sisältyvä sääntelyn ennaltaehkäisevää osaa koskevien liitteiden muuttaminen delegoiduilla säädöksillä ole hyväksyttävissä. Talousvaliokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon ja korostaa, että liitteeseen sisältyvät keskeiset asiat tulee jättää delegoinnin ulkopuolelle tai niistä tulee sopia jälkeensä jäsenvaltioiden kesken.

Johtopäätöksiä

Komission ehdotusten voidaan kokonaisuutena arvioida heijastavan euroalueen muuttunutta tilannetta ja erityisesti valtioiden tosiasiallisia velkatasoja nykyistä realistisemmin. Keskeiseksi kysymykseksi muodostuu ehdotetun kehikon uskottavuus ja tosiasiallinen noudattaminen. Sääntökehikkoa koskevissa jatkoneuvotteluissa ja myöhemmin sääntelyn toimeenpanossa keskeistä on lisäksi varmistaa myös ennakoitavuuden, läpinäkyvyyden ja hallinnollisen taakan vähentämisen tavoitteiden toteutuminen.

Kestävän kasvun luominen ja vihreän siirtymän edellyttämien investointien turvaamisen voidaan arvioida edellyttävän nykyistä suurempaa liikkumatilaa. Tältä kannalta finanssipolitiikan sääntökehikolla on yhteys myös laajaan keskusteluun EU:n strategisesta autonomiasta ja roolista globaalissa taloudessa. Liian tiukkojen sopeutusvaatimusten voidaan toisaalta nähdä estävän esimerkiksi ilmastoinvestointeja tai laajemmin EU:n kilpailukykyyn kannalta keskeisiä investointeja strategiaan teknologioihin. On arvioitu, että myös finanssipoliittisen yhteisvastuun välttäminen edellyttäisi vastapainokseen riittävää liikkumavaraa jäsenvaltioille finanssipolitiikan sääntökehikossa.

Talousvaliokunta korostaa kuitenkin, että uskottavan sääntökehikon ja sen tehokkaan täytäntöönpanon voidaan arvioida korostavan kunkin maan vastuuta omasta julkisesta taloudestaan, luovan edellytyksiä investoinneille ja siten nimenomaan ehkäisevän tilanteita, joissa kriiseihin olisi vastattava luomalla yhteistä finanssipoliittista kapasiteettia. Oikein toimiessaan tiukka sääntökehikko on siten kestävä kasvupolitiikkaa tukeva väline. Talousvaliokunta huomauttaa, että nyt käsiteltävät teknisluonteiset muutokset eivät korjaa tai poista ylivelkaantumiseen liittyvää perusongelmaa eivätkä todennäköisesti tule katkaisemaan joidenkin maiden velkaantumista. Talousvaliokunta korostaa, että finanssipolitiikan sääntökehikon uskottavuutta on edelleen vahvistettava.

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2023 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 26.9.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Pia Sillanpää ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Heikki Vestman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2023 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide

Perustelut

Euroopan komission ehdotuksia lainsäädäntömuutoksista Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntökehikon ja talouskoordinaation uudistamiseksi voi pitää parannuksena suhteessa nykytilaan. Pyrkimys selkiyttää ja joustavoittaa pelisääntöjä ja mahdollistaa tarpeellisia investointeja on tavoitteena tervetullut tilanteessa, jossa elämme monikriisien oloissa ja kestävästä rakennemuutoksen välttämättömyys aiheuttaa merkittäviä julkisia investointitarpeita. Esitetyt uudistukset myös mahdollistavat nykyisiä sääntöjä paremmin jäsenmaiden toisistaan poikkeavien tilanteiden huomioimisen.

Uudistetussa versiossaankin finanssipoliittista sääntökehikkoa voi kuitenkin pitää epätarkoituksenmukaisen rajoittavana välttämättömien eurooppalaisten investointien ja riittävän kansallisen talouspoliittisen liikkumatilan varmistamiseksi.

Valtioneuvostonkin peräänkuuluttama kunkin EU-jäsenmaan kansallinen vastuu talouspolitiikastaan voi toteutua vain, mikäli jäsenmailla on aitoa liikkumatilaa. Mikäli näin ei ole, voimistuvat paineet yhteisvastuullisten järjestelyiden luomiselle investointien sekä järkevän suhdannepolitiikan ja kriisivastausten mahdollistamiseksi. Valtioneuvosto suhtautuu korostetun kriittisesti yhteisvastuulliseen toimintalinjaan.

Komission esittämä sopeutusajan pidentäminen ei riitä takaamaan 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, kuten talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisissakin on tullut esiin. Hyödyt ekologista rakennemuutosta vauhdittavista, strategista autonomiaa vahvistavista, tuottavuutta lisäävistä ja talouden kestävyyttä parantavista investoinneista koituvat pääsääntöisesti pidemmällä aikavälillä. Lisäksi, vaikka esitykset antavat joitakin eväitä investointien laadulliselle tarkastelulle, ne eivät mahdollista esimerkiksi ilmastokriisin hillinnän kaltaisten kestävyystavoitteiden riittävää huomioimista, sillä ne eivät ole hyväksyttävä peruste sopeutusaikataulun joustavoittamiselle.

Investointien osalta esimerkiksi keskusteluissa esiintynyt niin sanottu kultainen sääntö, eli investointien huomioiminen nettomenopolussa ja alijäämäkriteereiden soveltamisessa eri tavoin kuin kulutusmenojen, olisi yksi mahdollinen keino kasvattaa tarkoituksenmukaista liikkumatilaa rakenteellisille investoinneille.

Komission esitys lisää hieman jäsenvaltioiden mahdollisuuksia harjoittaa vastasyklisiä finanssipolitiikka ja tasata suhdanteita, mutta tätä lisäliikkumavaraa voi pitää varsin rajallisena. Suhdanteita tasaavalle elvytykselle olisi perusteltua jättää enemmän tilaa nettomenouratarkastelussa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

Valiokunnan lausunto TaVL 13/2023 vp
Eriävä mielipide 1

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon Suomen kannasta linjatessaan.

Helsingissä 26.9.2023

Mai Kivelä vas