

Valtiovarainvaliokunta

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 valtiovarainvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- alivaltiosihteeri Leena Mörttinen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Antti Kekäläinen, valtiovarainministeriö
- apulaisbudjettipäällikkö Annika Klimenko, valtiovarainministeriö
- johtaja Matti Okko, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- johtava finanssipolitiikan tarkastaja Mika Sainio, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- neuvonantaja Jarkko Kivistö, Suomen Pankki
- ennustepäällikkö Päivi Puonti, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA
- väitöskirjatutkija Antti Ronkainen, Helsingin yliopisto
- työelämäprofessori Martti Hetemäki, Helsinki Graduate School of Economics
- pääekonomisti Patrizio Lainá, STTK ry
- toimitusjohtaja Jaakko Kiander, Keva
- työelämäprofessori Vesa Vihriälä

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ekonomisti Jussi Ahokas, BIOS-tutkimusyksikkö

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 täytäntöönpanon nopeuttamisesta 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.

Uudessa ennaltaehkäisevää osaa koskevassa asetuksessa 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 lisäuudistuksiin ja lisäinvestointeihin. Edellytyksenä on, että määräaikaisten uudistusten ja investointien tulisi muun muassa edistää kasvua, tukea julkisen talouden kestävyyttä, sisältää unionin yhteisiä painopisteitä, ottaa huomioon asianomaiset maakohtaiset suositukset ja sisältää maakohtaisia investointiprioriteetteja.

Keskeisin muutos korjaavassa osassa olisi julkisen talouden velkaa koskevan kriteerin arvioinnin ja tämän rikkoutumisen perusteella käynnistettävän liiallisen alijäämän menettelyn muuttaminen. Ns. 1/20-sääntö poistettaisiin, ja velan riittävä vähentäminen määriteltäisiin neuvoston hyväksymällä julkisen talouden sopeutusuralla pysymisen kautta.

Budjettikehysdirektiivin merkittävimmät muutosehdotukset koskevat muun muassa keskipitkän aikavälin suunnittelua (ml. uudistusten ja investointien sisällyttämistä siihen), vahvempaa ja monipuolisempaa itsenäisten finanssipolitiikan valvojien asemaa sekä raportointivaatimuksia.

Komission mukaan ehdotukset lainsäädäntömuutoksista sisällyttävät unionin lainsäädäntöön talous- ja rahaliiton vakaudesta, yhteensovittamisesta sekä ohjauksesta ja hallinnasta tehdyn sopimuksen (ns. finanssipoliittinen sopimus) III Osaston sisällön sopimuksen 16 artiklan mukaisesti.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2023 vp

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kannat komission ehdotukseen käyvät ilmi kokonaisuudessaan U-kirjeestä U 23/2023 vp.

Ennaltaehkäisevän osan osalta valtioneuvosto pitää hyödyllisenä komission ehdotusta muun muassa 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. Valtioneuvosto korostaa lisäksi, että on tärkeää, että jäsenvaltioilla olisi liikkumavaraa kansallisessa julkisen talouden sopeutusurien suunnittelussa, myös valittavien mittareiden suhteen.

Valtioneuvosto katsoo, että komission esitys velkakestävyysmerkkien korostamisesta sopeutusurien määrittelyssä on oikeansuuntainen, mutta on kuitenkin tarpeen varmistaa, että velkakestävyysmetodologia on jäsenvaltioiden yhteisesti päättämä ja julkisen talouden sopeutusurat johtavat velan alentumiseen. On varmistettava, että sekä komission teknisiä uria että jäsenvaltioiden suunnitelmien sopeutuksia koskevat riittävät ns. turvalausekkeet. Vaikka valtioneuvosto on avoin jonkinasteiselle eriyttämiselle jäsenvaltioiden sopeutusurissa, olisi samalla varmistettava tietopohjainen tehokas monenvälinen seuranta ja jäsenvaltioiden tasapuolinen kohtelu. Myös suunnitelmista komission kanssa neuvoteltaessa tulee kunnioittaa monenvälisen seurannan periaatteita jäsenvaltioiden tasapuolinen kohtelu varmistaen.

Valtioneuvosto pitää oikeansuuntaisena komission ajattelua siitä, että tekemällä merkittäviä rakenteellisia uudistuksia jäsenmaat voisivat saada lisäsopeutusaikaa, mutta sen tulisi olla kestoajan rajattu. Investointien vaikutuksia tulisi arvioida lyhyemmällä ja pidemmällä aikavälillä. 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.

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 valtioneuvoston mielestä hyväksyttävissä.

Korjaavan osan osalta valtioneuvosto pitää myönteisenä liiallisen alijäämän menettelyn säilyttämistä nykyisellään. Valtioneuvosto pitää komission esitystä velkaan perustuvan liiallisen alijäämän menettelyn osalta kannatettavana, mutta menettelyä ja sen yksityiskohtia, kuten menettelyyn johtavan poikkeaman koko, on tarpeen selkeyttää.

Valtioneuvosto tukee komission lähtökohtaa, että liiallisen alijäämän menettelyssä olevaa jäsenvaltiota koskevat julkisen talouden korjausvaateet pysyvät pitkälti ennallaan, erityisesti sitä, että

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2023 vp

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.

Budjettikehysdirektiivin osalta valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena komission jäsenvaltioille ehdottamia uusia raportointivelvollisuuksia, sillä jäsenvaltioiden hallinnollisen taakan kasvua tulee välttää.

Valtioneuvosto pitää itsenäisiä finanssipolitiikan valvojia hyödyllisenä keinona tehostaa kansallisen finanssipolitiikan valvontaa mutta ei pidä perusteltuna sitä, että valvojat osallistuisivat myös finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien laadintaan. Valvojien roolin tulisi olla myös jatkossa tarkoin määritelty ja uusien tehtävien pitäisi ensi sijassa rajoittua suunnitelmien toteuttamisen ja kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen valvontaan.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tausta

Komissio julkaisi keväällä vuonna 2023 ehdotuksensa lainsäädäntömuutoksista Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntökehikon uudistamiseksi. Ehdotusten tavoitteena on jäsenvaltioiden velkakestävyys vahvistaminen samalla kannustaen kestäväan 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.

Komission antamaa ehdotusta edelsi laaja keskustelu talouspolitiikan koordinaatiokehikon toiminnasta. Käsittelyssä oleva uusi ennaltaehkäisevää osaa koskeva asetus vastaa pitkälti syksyllä 2022 julkaistua komission tiedonantoa huomioiden talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa maaliskuussa hyväksymät päätelmät. Keskeisin ehdotus korjaavassa osassa on julkisen talouden velkaa koskevan kriteerin arvioinnin ja tämän rikkoutumisen perusteella käynnistettävä liiallisen alijäämän menettelyn muuttaminen. Budjettikehysdirektiivin merkittävimmät muutosehdotukset koskevat keskipitkän aikavälin suunnittelua, kuten uudistusten ja investointien sisällyttämistä siihen ja itsenäisten finanssipolitiikan valvojien asemaa.

Valtiovarainvaliokunta on aiemmin arvioinut uudistusta valtioneuvoston antamien komission tiedonantoa talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta koskevien selvitysten yhteydessä (VaVL 1/2022 vp — E 14/2020 vp ja VaVL 21/2022 vp — E 14/2020 vp).

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2023 vp

Sääntökehikon yksinkertaistaminen

Nykyinen säännöstö ei ole ollut kaikilta osin onnistunut - säännöt ovat olleet monimutkaiset erityisesti ennalta ehkäisevän osan osalta, minkä lisäksi säännöstön noudattaminen ja toimeenpano on ollut heikkoa. Komission ehdotus sisältää säännöstöä selkeyttäviä sekä toimeenpanoa tukevia elementtejä. Valiokunta pitää säännöstön yksinkertaisuutta ja selkeyttä sekä sen myötä ennakoitavuutta erittäin tärkeänä toimeenpanon onnistumisen kannalta.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, että eräät yksityiskohdat vaativat kuitenkin edelleen selkeytystä ja lisätietoa. Muun muassa ns. turvalausekkeiden sekä investointien ja uudistusten määrittelyyn ja läpinäkyvyyteen on syytä kiinnittää huomiota, kuten myös liiallisen alijäämän menettelyn yksityiskohtiin.

Velkakestävyys ja nettomenoura

EU:n yhteisellä finanssipolitiikan sääntökehikolla voidaan ehkäistä ylivelkaantumisen muille jäsenmaille tuomia haitallisia vaikutuksia. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää tärkeänä velkakestävyysmerkityksen korostamista. Vain vahvan julkisen talouden EU voi pärjätä globaalissa kilpailussa kestävästi ja tarjota kansalaisille kasvavaa hyvinvointia. Kunkin jäsenvaltion on jatkossakin kannettava vastuu omasta julkisesta taloudestaan.

Valiokunta nostaa esiin valtioneuvoston ja kuulemiensa asiantuntijoiden tavoin huolen siitä, että johtavatko maakohtaisesti räätälöidyt sopeutusurat (nettomenourat) lopulta velkaantumisen vähenemiseen. Komission velkakestävyysanalyysi on herkkä käytettävälle oletuksille (mm. inflaatioon, korkotasoon ja talouden reaalkasvuun liittyen). Kuten valtiontalouden tarkastusvirasto lausunnossaan toteaa: "Koska komission ehdotuksessa velkasääntöön perustuva liiallisten alijäämien menettely voi käynnistyä ainoastaan nettomenosäännön rikkomisen kautta (eli ei suoraan velkasuhteen tason perusteella), on olemassa riski siitä, että vaikka sääntöä noudatettaisiin, velkasuhde ei kehity toivotusti." Näin ollen valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä sitä, että sekä komission teknisiä uria että jäsenvaltioiden suunnitelmien sopeutusuria koskevat riittävät ns. turvalausekkeet. On myös tärkeää, että nettomenoura määritellään aika ajoin uudestaan, jolloin sitä voidaan kiristää, mikäli toivottu velkakehitys ei ole toteutumassa.

Valiokunta pitää komission ehdotusta velkaan perustuvan liiallisen alijäämän menettelystä oikeasuuntaisena. Nykyisen kehikon velanalentamiskriteeri (ns. 1/20-sääntö) on osoittautunut käytännössä epärealistiseksi velkaantuneiden jäsenmaiden kohdalla.

Nettomenoja koskeva viiteura on valiokunnan mielestä parempi ja konkreettisempi ohjauskeino kuin rakenteellinen rahoitusasema nykyisessä kehikossa. Komission viiteuran pohjalta kansallisesti päätettävä nettomenoura kytkeytyy aiempaa kehikkoa selkeämmin sellaisiin eriin, jotka ovat finanssipoliittisen päätöksenteon vaikutuspiirissä ja jotka eivät tarkennu (jälkikäteen) yhtä ennakoimattomasti kuin rakenteellinen jäämä indikaattorina. Nettomenot sisältävät julkiset menot, joista kuitenkin poistetaan muun muassa työttömyysturvamenot sekä korkomenot. Näin ollen se sallii automaattisten vakauttajien toiminnan suhdannetilanteen mukaan. Nettomenorajoite antaisi myös mahdollisuuden lisätä julkisia menoja, jos toteutetaan vastaavan suuruisia julkisia tuloja lisääviä toimia, mikä tukee meno- ja veropolitiikan toimien välisen valinnan neutraalisuutta.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2023 vp

Valtioneuvoston kannassa korostetaan myös jäsenvaltioiden tasapuolisen kohtelun varmistamista. Valiokunta yhtyy tähän näkemykseen ja korostaa kehikon toimeenpanossa etenkin ennakoitavuuden merkitystä. Sääntöjen tulee olla selkeät ja kaikille samat. Toimeenpanoa tukee niin ikään ehdotus sanktioita koskevasta muutoksesta, jonka myötä sanktioiden asettaminen voitaisiin ottaa aktiivisemmin ja automaattisemmin käyttöön. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että komission ehdotus ei kuitenkaan enää sisällä syksyn 2022 tiedonannossa esillä ollutta sanktiota mahdollisesta EU-rahoituksen keskeyttämisestä, jos jäsenmaa ei noudata sääntöjä.

Valiokunta nostaa lisäksi esille komission ehdotukseen sisältyvän komission vallan lisääntymisen, joka ilmenee muun muassa niin kahdenvälisessä neuvotteluroolissa kuin liitteisiin liittyvissä delegointisäännöksissä. Myös valtioneuvosto on kannoissaan kiinnittänyt asiaan huomiota.

Investoinnit ja uudistukset

Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää oikeansuuntaisena ehdotetun säännösten joustavuutta, jonka mukaan merkittävillä rakenteellisilla uudistuksilla ja investoinneilla voisi saada rajatusti liäsopeutusaikaa. Erittäin tärkeää kuitenkin on, että uudistuksille ja investoinneille asetetaan selkeät ja läpinäkyvät vaatimukset. Määrittelyjen ja rajausten kysymys on vaativa, kuten myös uudistusten ja investointien vaikuttavuuden arviointi ja laadun arviointi.

Investointien pitäisi uskottavan tutkimustiedon perusteella hyödyttää julkisen talouden tasapainoa niin, että ne vähintään maksaisivat itsensä takaisin kohtuullisella aikajänteellä. Julkisten investointien hyväksymisen tulisi siten perustua huolelliseen analyysiin siitä, että ne hillitsisivät julkisia menoja tai parantaisivat potentiaalista kasvua eivätkä syrjäyttäisi yksityisiä investointeja. Lisäksi investointien vaikutuksia tulisi arvioida ja seurata sekä lyhyemmällä että pidemmällä aikavälillä.

Toisaalta valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin, että ehdotettu sääntöuudistus voisi osin rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tärkeisiin investointipanostuksiin, kuten vihreään siirtymään, mikä myös lisäisi riskiä EU:n yhteisten rahoitusvälineiden luomiseen. Vihreän siirtymän investoinneissa on kuitenkin tunnistettava julkisen vallan rooli, jossa keskiössä on mahdollistavan kehikon luominen. Puolustusinvestointien osalta on syytä tehdä huolellista harkintaa niiden kohtelusta uudessa sääntökehikossa. Valiokunta korostaa kuitenkin, että finanssipoliittiset säännöt menettävät tehoaan ja vaikuttavuuttaan, jos ne sisältävät mittavia poikkeuksia kattavuuteen.

Valiokunta pitää rakenteelliset uudistukset ja investoinnit sisältäviä keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisia suunnitelmia hyvänä lähtökohtana julkisen talouden suunnittelussa. Valiokunta myös yhtyy valtioneuvoston kantaan sen osalta, että vain pidempää sopeutusaikaa hakevien jäsenmaiden tulisi antaa EU:lle sitoumuksia uudistuksista ja investoinneista.

Kansallinen omistajuus ja valvonta

Uudistuksella tavoitellaan vahvempaa kansallista omistajuutta. Kannustimet varautua kriiseihin julkista taloutta vahvistamalla ja velkaantumista alentamalla ovat heikot, jos jäsenmaat odottavat talouspolitiikan sääntöjen joustavan tai poistuvan aina vaikealla hetkellä. Tällöin myös omista-

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2023 vp

juus on heikko ja se ei tue julkisen talouden ongelmien ratkaisemista. Finanssipoliittiset säännöt vahvistavat julkisen talouden hoitoa vain, jos niiden toimeenpano onnistuu.

Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää tärkeänä sitä, että kansalliset demokraattiset prosessit huomioidaan suunnitelmien valmistelussa ja niiden muuttamisessa omistajuuden turvaamiseksi. Jotta jäsenvaltiot sitoutuvat suunnitelmiensa toimeenpanoon, on myös tärkeää, että suunnitelmat tehdään hallituskausille ja niitä tarkastellaan useammin kuin joka neljäs vuosi, mitä komissio esittää.

Esitys pyrkii lisäämään kansallista omistajuutta myös vahvistamalla kansallisten finanssipolitiikan valvojien roolia. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää itsenäisiä finanssipolitiikan valvojia hyödyllisenä keinona tehostaa kansallisen finanssipolitiikan valvontaa.

Valiokunnan mielestä voisi kuitenkin jatkoselvittää ja tarpeen mukaan harkita tarkemmin valtioneuvoston kantaa siitä, ettei kansallisille finanssipolitiikan valvojille tulisi antaa roolia korjaavassa osassa. Vaikka siinä on kyse perustamissopimukseen perustuvasta julkisen talouden seurannasta, jossa vastuu on komissiolla ja neuvostolla, riippumattoman valvojan antama lisätieto voi varmentaa ja laajentaa käytössä olevaa tietoperustaa. Tämä voisi lisätä läpinäkyvyyttä ja antaa paremmat mahdollisuudet hallita tulkinnanvaraisuutta, joka arvioihin joka tapauksessa sisältyy. Valiokunta nostaa esiin Valtiontalouden tarkastusviraston lausunnossaan esittämään näkemykseen, jonka mukaan "riippumaton valvonta lisää säännösten läpinäkyvyyttä sekä varmistaa päätöksentekoprosessin tietoperustan laatua, ja siten sääntöjen tasapuolista soveltamista, vaikka valvontatyöhön kuuluukin myös samankaltaista tarkastelua, jota EU-komissio ja kansalliset valtiovarainministeriöt tekevät". Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa myös useat muut asiantuntijat korostivat riippumattomien valvojien roolin tärkeää merkitystä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että valvojien ei tulisi kuitenkaan osallistua finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien laadintaan.

Lopuksi

Komission aikataulutavoite on vaativa. Tavoitteena olisi saavuttaa yhteisymmärrys neuvostossa vuoden 2023 loppuun mennessä. Finanssipolitiikan uskottavuuden säilymiseksi on sinänsä perusteltua, että yhteiset finanssipoliittiset säännöt saataisiin nopeasti käyttöön. On kuitenkin välttämättöntä, että uudistuksen yksityiskohdat valmistellaan huolella. Jatkoneuvotteluissa on tärkeää edelleen kiinnittää huomiota sääntöjen yksinkertaisuuteen ja läpinäkyvyyteen sekä vahvaan toimeenpanoon, koska nykyisen kehikon ongelmana on nimenomaan ollut monimutkaisuus ja toimeenpanon heikkous.

EU:n ohjauskehikon uudistuksen yhteydessä on myös perusteltua tarkastella Suomen kansallista julkisen talouden ohjauskehikkoa siten, että kokonaisuus on johdonmukainen.

Valiokunta pitää lisäksi välttämättömänä, että uudistuksessa turvataan kansallinen finanssipoliittinen päätösvalta ja eduskunnan budjettivalta. Jatkossa tulee varmistaa, että EU-kehikko ja finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien sisältö vastaa tavoitetta talouspolitiikan yhteensovittamisesta eikä ylitä sitä.

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2023 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomautuksin.

Helsingissä 29.9.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Saara Hyrkkö vihr

jäsen Seppo Eskelinen sd

jäsen Janne Heikkinen kok

jäsen Timo Heinonen kok

jäsen Jari Koskela ps

jäsen Aki Lindén sd

jäsen Mika Lintilä kesk

jäsen Joonas Räsänen sd

jäsen Hanna Sarkkinen vas

jäsen Sari Sarkomaa kok

jäsen Sami Savio ps

jäsen Ville Valkonen kok

jäsen Pia Viitanen sd

varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok

varajäsen Janne Jukkola kok

varajäsen Mikko Lundén ps

varajäsen Lauri Lyly sd

varajäsen Saku Nikkanen sd

varajäsen Jari Ronkainen ps

varajäsen Peter Östman kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Jonna Berghäll

valiokuntaneuvos Mari Nuutila

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2023 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide 1 /vihr

Perustelut

Euroopan komission ehdotuksia lainsäädäntömuutoksista Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntökehikon ja talouskoordinaation uudistamiseksi voi pitää parannuksena nykytilaan verrattuna.

Valtiovarainvaliokunnan lausunnossa kuitenkin todetaan, että sääntöuudistus voi rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia esimerkiksi vihreään siirtymään liittyviin investointipäätöksiin. Tältä osin komission ehdotus jää puutteelliseksi. Investoinnit digisiirtymään ja vihreään siirtymään ovat olennaisia niin ilmastomuutoksen torjunnan, luontokadon pysäyttämisen kuin muiden kestävyystavoitteiden saavuttamisen kannalta. Kuten Ukrainan sota on osoittanut, investoinnit vihreään siirtymään ja fossiilisista polttoaineista irtautumiseen ovat olennaisia myös Euroopan turvallisuuden takaamiseksi.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon Suomen kannasta linjatessaan.

Helsingissä 29.9.2023

Saara Hyrkkö vihr

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2023 vp
Eriävä mielipide 2

Eriävä mielipide 2 /vas

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.

Kuten valtiovarainvaliokunnan lausunnossakin todetaan, voi uudistettua esitystä esimerkiksi liiallisen alijäämän menettelystä pitää oikeasuuntaisena. Nykyisen kehikon velanalentamiskriteeri (ns. 1/20-sääntö) on osoittautunut käytännössä epärealistiseksi ja pahimmillaan haitalliseksi.

Valiokunnan tavoin katsomme, että nettomenoja koskeva viiteura on parempi, realistisempi ja konkreettisempi ohjauskeino kuin nykyisen ohjauskehikon mukainen rakenteellisen rahoitusaseman tarkastelu, joka on osoittautunut sekä menetelmällisesti että poliittisesti ongelmalliseksi. Keskeinen parannus on, että nettomenorajoite antaisi myös mahdollisuuden lisätä julkisia menoja, jos toteutetaan vastaavan suuruisia julkisia tuloja lisääviä toimia, mikä tukee meno- ja veropolitiikan toimien välisen valinnan neutraalisuutta. Valiokunta toteaa aiheellisesti, että EU:n ohjauskehikon uudistuksen yhteydessä on perusteltua tarkastella myös Suomen kansallista julkisen talouden ohjausjärjestelmää siten, että kansallisen ja EU-tason muodostama kokonaisuus on johdonmukainen. Esimerkiksi komission esittämän nettomenouran kaltainen lähestymistapa, jossa julkisen talouden ohjauskehikossa huomioitaisiin tasapuolisesti meno- ja tulopuoli, olisi välttämätön uudistus suomalaisessa talouspolitiikan ohjausjärjestelmässä, joka nyky muodossaan kohtelee meno- ja tuloeria epäsymmetrisesti ja epäneutraalisti vaikeuttaen siten perusteltujen sopeutustoimien ja lisäpanostusten tekemistä.

Valtioneuvoston ja valtiovarainvaliokunnan peräänkuuluttama kunkin EU-jäsenmaan kansallinen vastuu ja omistajuus talouspolitiikastaan 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 esittämä sopeutusajan pidentäminen on parannus oikeaan suuntaan, mutta näkemyksemme mukaan se ei esitetyssä muodossaan riittäneet takaamaan 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, kuten valiokunnan asiantuntijakuulemisissakin on tullut esiin.

Lähtökohtaisesti taloudellisen kestävyysparantamisella perusteltujen investointien pitäisi hyödyttää julkisen talouden tasapainoa niin, että ne vähintään maksaisivat itsensä takaisin koh-

Valiokunnan lausunto VaVL 2/2023 vp
Eriävä mielipide 2

tuullisella aikajänteellä, kuten valiokunta painottaa. 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.

Valtiovarainvaliokunnan lausunnossakin myönnetään, että "ehdotettu sääntöuudistus voisi osin rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia tärkeisiin investointipanostuksiin, kuten vihreään siirtymään." Tältä osin voikin katsoa, että komission esitys jää puolitiehen. Esitetyssä muodossaan säännöt antavat joitakin eväitä investointien laadulliselle tarkastelulle, mutta ne eivät mahdollista esimerkiksi ilmastonmuutoksen hillinnän kaltaisten kestävyystavoitteiden riittävää huomioimista. Monet yhteiskunnan kestävyys- ja ihmisten ja ympäristön hyvinvoinnin kannalta välttämättömät tavoitteet eivät komission esityksen mukaan olisi 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 finanssi-politiikkaa ja tasata suhdanteita, mutta tätä lisäliikkumavaraa voi pitää varsin rajallisena. Suhdanteita tasaavalle elvytykselle olisi perusteltua jättää enemmän tilaa nettomenouratarkastelussa.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon Suomen kannasta linjatessaan.

Helsingissä 29.9.2023

Hanna Sarkkinen vas