

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2012 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (talousarviosuunnitelmien seuranta) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta euroalueella (vakavissa vaikeuksissa olevien jäsenvaltioiden valvonta)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 20 päivänä tammikuuta 2012 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi alustavien talousarviosuunnitelmien seuranta ja arviointia sekä euroalueen jäsenvaltioiden liiallisen alijäämän tilanteen korjaamisen varmistamista koskevista yhteisistä säännöksistä (talousarviosuunnitelmien seuranta) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta euroalueella (vakavissa vaikeuksissa olevien jäsenvaltioiden valvonta) (U 78/2011 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrän-

nyt, että valtiovarainvaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Lisäksi suuri valiokunta on 8 päivänä helmikuuta 2012 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan asiaan liittyvän jatkokirjelmän 1. VM 06.02.2012 mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- finanssineuvos, apulaisosastopäällikkö Ilkka Kajaste ja ylijohtaja Jukka Pekkarinen, valtiovarainministeriö
- professori Vesa Kanninen ja professori Heikki Patomäki, Helsingin yliopisto
- johtaja Jaakko Kiander, Ilmarinen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetusehdotusten tarkoitus on vahvistaa euroalueen vakautta ja tehostaa sen hallintaa.

Talousarviosuunnitelmien seurantaa koskevan asetusehdotuksen tavoitteena on parantaa ennakkointia. Jotta vakaussopimuksen tavoitteet toteutuisivat, esitetään, että jokaisen jäsenmaan on sisällytettävä kansalliseen lainsäädäntöönsä finanssipolitiikan sääntö ja siihen liittyvä korjausmekanismi. Talousarvioesityksen ja siihen liittyvien selvitysten laatimiselle säädetään yhteinen aikataulu. Samalla tulee varmistaa julkisten talousennusteiden riippumattomuus ja perustaa riippumaton asiantuntijaelin, joka valvoo säännön noudattamista. Alustava talousarviosuunnitelma on toimitettava komissiolle, joka antaa siitä tarvittaessa lausunnon. Lisäksi ehdotus sisältää säännöksiä liiallisen alijäämän mihin kohdistettavasta tiiviimmästä seurannasta.

Rahoitusvakautensa osalta vakavissa vaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien jäsenvaltioiden talouden ja julkisen talouden valvonnan tiukentamisesta euroalueella annetun asetusehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa tiukennettua valvontaa koskevat säännökset niille jäsenvaltioille, jotka saavat rahoitustukea Euroopan rahoitusvakausvälineeltä (ERVV), Euroopan rahoitusvakausmekanismilta (ERVM), Euroopan vakausmekanismilta (EVM) tai muilta kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta, kuten Kansainväliseltä valuuttarahastolta (IMF).

Valtioneuvoston U-jatkokirjelmässä on selostettu neuvostokäsittelyn aikana tehtyjä muutosesityksiä talousarvioiden seurantaa koskevaan asetusehdotukseen. Ne kohdistuvat finanssipolitiikan sääntöön ja siihen liittyvään korjausmekanismiin, jäsenvaltioiden taloudellisiin kumppanuusohjelmiin sekä valtiovelan liikkeellelaskuun.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee pääosin komission asetusehdotuksia. Ne vastaavat pitkälle 26 päivänä lokakuuta 2011 pidetyssä euroalueen huippu-

kokouksessa hyväksytyjä päätelmiä, joiden mukaan komissiolle tulee antaa mahdollisuus tarkastella kansallisia budjettiesityksiä etukäteen. Jos budjettivuoden aikana esiintyy poikkeamia sovitusta, voi komissio antaa suosituksia korjaavista lisätoimista. Olisi kuitenkin tärkeää, että komissio keskittyisi tässä ennen muuta alijäämä- ja ohjelmamaiden budjettiseurantaan. Jotkut ehdotuksista saattavat olla liian vaativia, koska on vaikea nähdä, että komissiossa voidaan seurantaan osoittaa riittävästi päteviä resursseja.

Asetusehdotuksia käsiteltäessä tulisi asettaa selkeitä prioriteetteja. Budjettiseurannan tiivistämisen tulee heijastaa budjettitilanteita ja riskejä. Tämän vuoksi on hyvä, että siirrytään asteittain kiristyvään seurantaan. Niiden maiden osalta, jotka ovat jo saavuttaneet tavoitteensa eivätkä ole alijäämämenettelyn tai sopeutusohjelman piirissä, voitaisiin pitäytyä olemassa olevassa monenvälisessä seurannassa. Asteittain kiristytävä seuranta olisi samalla kannustin sille, että alijäämäiset ja velkaantuneet jäsenvaltiot kiirehtisivät korjaustoimia.

Asetusehdotukset ovat osin päällekkäisiä talouspolitiikan koordinaatiopakettissa (ns. six pack) sovitettujen uudistusten kanssa. Ehdotuksia käsiteltäessä olisi selvitettävä, mikä kuuluu yhtäältä jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan, johon finanssipolitiikan kansallisten sääntöjen omaksuminen liittyy, ja toisaalta mitä tulisi odottaa euromaiden väliseltä koordinaatiolta. Uudet asetukset eivät saa heikentää jo hyväksyttyä lainsäädäntöä. Finanssipolitiikan sääntöjen tulisi olla läpinäkyviä ja selkeitä. Päällekkäiset säädökset ja menettelyt eivät välttämättä lisää koordinaation johdonmukaisuutta ja selkeyttä vastuunjako. Tämä koskee myös ehdotuksia riippumattomista talousennusteista ja finanssipoliittisista neuvostoista. Olisi järkevää, että jokainen jäsenvaltio järjestäisi nämä seikat omien olosuhteittensa ja edellytystensä mukaisesti, mutta samalla varmistettaisiin, että menettelyt varmistavat kansallisen budjettisuunnittelun objektiivisuuden.

U-jatkokirjelmä. Finanssipolitiikan säännön sisällyttäminen kansalliseen lainsäädäntöön toteutuu asetusehdotuksen mukaan hyvin pitkälle sen mukaisesti, mitä talousliiton vahvistamista koskevassa sopimuksessa on todettu. Sen sijaan kysymys kansalliseen lainsäädäntöön sisällytetävistä korjausmekanismeista on edelleen avoina. Asian valmistelua ei ole syytä kiirehtiä liikaa, jotta jäsenvaltioiden näkemykset ja vaihtelevat olosuhteet voidaan ottaa riittävästi huomioon. Tässä mielessä komission alustava ehdotus, jonka mukaan se ei tulisi antamaan tätä koskevaa erillistä esitystä vaan ainoastaan tiedonannon, jonka pohjalta keskustelua voidaan jatkaa ja johon perustuen voidaan lopulta hyväksyä yhteiset käytäntösäännöt, on perusteltu ja kannatettava. Korjausmekanismin periaatteista voidaan sopia euroalueen tasolla, mutta sen täytäntöönpano on järkevintä sopeuttaa jäsenvaltioiden olosuhteisiin ja käytäntöihin. Tässä yhteydessä voidaan myös välttää sellaiset mekanismit ja toimet, joilla finanssipolitiikkaa kiristettäisiin myötäsyklisesti.

Valtionvelan liikkeeseenlaskuun liittyvä talousunionin vahvistamista koskevan sopimuksen määräys ei edellytä sellaista koordinaatiota tai tietojen vaihtoa, joka tapahtuisi varsinaisen budjettiprosessin yhteydessä. Koska asianomaisten viranomaisten kesken on jo olemassa toimiva tietojenvaihtomenettely, on harkittava tarkkaan, mitä tästä asiasta todettaisiin itse asetuksessa. Tämä asia onkin palautettu komission valmisteluun.

Suomi pitää ehdotusta taloudellisista kumppanuusohjelmista, joilla täydennetään liiallisten alijäämien menettelyä, hyödyllisenä. Se ei heikentäisi budjettikuria eikä 126 artiklan mukaisen alijäämämenettelyn täytäntöönpanoa. Sen, että alijäämämaa sitoutuu ohjelmassa viemään läpi rakenteellisia, julkisen talouden kestävyyttä vahvistavia uudistuksia ja että näiden uudistusten toteutumista seurataan, voidaan katsoa vahvistavan alijäämämenettelyä ja euroalueen taloutta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Talouspolitiikan koordinaatiota on viime vuosina tiivistetty monin eri keinoin. Joulukuussa 2011 astuivat voimaan vakaus- ja kasvusopimusta ja makrotalouden valvontaa vahvistavat uudistukset (ns. six pack) ja sen osana kansallisia budjettikehikkoja koskeva direktiivi, jolla parannetaan budjettipolitiikan suunnittelua pitkällä aikavälillä. Tämän vuoden alussa Eurooppa-neuvosto hyväksyi myös talousliiton vahvistamista koskevan sopimuksen (fiscal compact), jonka tarkoituksena on julkisen talouden kurinalaisuuden vahvistaminen ja tiukemman valvonnan käyttöönotto euroalueella.

Komission arvion mukaan on kuitenkin edelleen välttämätöntä parantaa mahdollisuuksia puuttua sellaiseen talouskehitykseen, joka voi horjuttaa koko euroalueen vakautta. Siksi komissio on antanut nyt esillä olevan ehdotuksen, jolla täydennetään aiempia säädöksiä ja sopi-

muksia. Komission ehdotus vastaa pitkälle euroalueen huippukokouksessa viime vuoden lopulla (26.10.2011) hyväksyttyä julkilausumaa, jonka mukaan komissiolle tulee antaa mahdollisuus tarkastella kansallisia budjettiesityksiä etukäteen.

Komission ehdotus sisältää kaksi asetusehdotusta (ns. two pack), joiden tarkoitus on vahvistaa euroalueen vakautta ja tehostaa sen hallintaa. Ensimmäinen asetusehdotus koskee budjettisuunnitelmien seuranta- ja arviointia sekä euromaiden liiallisen alijäämän korjaamista. Toinen asetusehdotus koskee vakavissa talousvaikeuksissa olevien tai vakavien vaikeuksien uhasta kärsivien euromaiden valvonnan tiukentamista.

Valiokunta pitää asetusten tavoitteita kannatettavina. Niillä voidaan edistää vakaus- ja kasvusopimuksen tavoitteita ja parantaa talous- ja rahaliiton hallintaa. Kun budjettipolitiikan koor-

dinaatiota tiivistetään, voidaan myös reagoida jo ennakoivasti julkisen talouden ja talouskehityksen poikkeamiin. Valiokunta pitää myös hyvänä sitä lähtökohtaa, että komission toimet kiristävät asteittain jäsenmaan talousongelmien syvennyessä. Asetusehdotusten tavoitteet vastaavat Suomen intressiä, ja ne voivat tukea välillisesti vakautta ja kestävyyttä myös Suomen taloudessa.

Valiokunta pitää niin ikään tarkoituksenmukaisena, että vakavissa vaikeuksissa olevien ns. ohjelmamaiden talouden ja julkisen talouden valvontaa tehostetaan. Tiukennetun valvonnan tavoitteena on mm. varmistaa tukea saavan maan nopea paluu tavanomaiseen tilanteeseen.

Ehdotuksen mukaan kaikkien jäsenmaiden tulee toimittaa budjettisuunnitelmansa komissiolle ja euroryhmälle lokakuun puoliväliin mennessä, millä pyritään ennaltaehkäisemään poikkeavan kehityksen riskejä. Tämä ei sinänsä valiokunnan mielestä merkitse suurta muutosta nykyiseen käytäntöön, sillä talousarviosuunnitelma on rinnastettavissa niihin vakausohjelmiin ja selvityksiin, joita jäsenvaltiot toimittavat vuosittain komissiolle.

Valiokunta pitää kuitenkin perusteltuna, että komissiolle ei anneta mahdollisuutta puuttua jäsenvaltion kansalliseen budjettiprosessiin, jos jäsenmaa ei riko liiallisia alijäämiä koskevaa kieltoa ja hoitaa talouttaan muutoinkin sääntöjen mukaisesti. Tämä on välttämätöntä kansallisen budjettisuvereniteetin kannalta. Komission tulee keskittyä ennen kaikkea alijäämä- ja ohjelmamaiden budjettiseurantaan. Valiokunta yhtyy siten valtioneuvoston käsitykseen, että budjettiseurannan tiivistämisen tulee heijastaa todellisia riskejä.

Komission roolin rajaukset ovat tärkeitä myös sen vuoksi, että komissiossa ei ole välttämättä riittävän syvällistä asiantuntemusta jäsenmaiden talouden tunnuslukujen arviointiin. Etenkin pienten jäsenmaiden talouskehitykseen sisältyy usein kansallisia erityispiirteitä, joista voidaan tehdä helposti virheellisiä johtopäätöksiä. Esim. Suomen talous on altis varsin jyrkille suhdanne-

vaihteluille, jotka heijastuvat voimakkaasti myös julkiseen talouteen. Pienen ja häiriölle alttiin maan kohdalla mahdollisuus päätyä virheelisiin johtopäätöksiin on huomattava, sillä tasapainottomuuden kriteerinä on tarkoitettu käyttäen rakenteellista budjettialijäämää, jonka laskeamiseen liittyy epävarmuutta ja sen mukanaan tuomaa tulkinnanvaraisuutta.

Komission ehdotuksen mukaan kunkin jäsenvaltion on perustettava riippumaton finanssipoliittinen neuvosto, jonka tehtävänä on valvoa finanssipoliittisen säännön täytäntöönpanoa. Riippumattoman elimen tulisi laatia myös jäsenmaan makrotaloudellinen ennuste. Valiokunta pitää ehdotusta riippumattomasta asiantuntijaelimestä sinänsä ymmärrettävänä. Jäsenmailla tulee kuitenkin olla mahdollisuus päättää itse siitä, miten finanssipoliittisten sääntöjen ja budjettisuunnittelun objektiivisuus varmistetaan kansallisella tasolla.

Kuten edellä on todettu, talouspolitiikan koordinaatiota on tiivistetty monella eri tavalla ja uudistukset ovat myös osin päällekkäisiä. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää perusteltuna, että asian jatkovalmistelun yhteydessä selvitetään, mitkä asiat kuuluvat jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan ja mitä tulisi odottaa euromaiden väliseltä koordinaatiolta. Päällekkäiset säädökset ovat omiaan heikentämään koordinaation johdonmukaisuutta, vastuunjakoa ja selkeyttä.

Valiokunta korostaa, että julkisten talouksien vakauttaminen on välttämätöntä, mutta sen rinnalla on myös entistä määrätietoisemmin edistettävä uutta kasvua. Unionin talouden vakauttaminen ja kasvu-uralle pääseminen edellyttävät ennen muuta kilpailukykyä ja tuottavuutta parantavia toimia.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 30 päivänä maaliskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Kari Rajamäki /sd
vpj.	Pentti Kettunen /ps	Markku Rossi /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Matti Saarinen /sd
	Jouko Jääskeläinen /kd	Sari Sarkomaa /kok
	Timo Kalli /kesk	Jouko Skinnari /sd
	Sampsa Kataja /kok	Kauko Tuupainen /ps
	Esko Kiviranta /kesk	Ville Vähämäki /ps
	Mika Lintilä /kesk	vjäs. Esko Kurvinen /kok
	Heli Paasio /sd	Mats Nylund /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Hellevi Ikävalko.