ETLA ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS
THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY

Vesa Vihriälä 12.3.2018

Lausunto Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle VTV:n erilliskertomuksesta sekä EU-komission ehdotuksista talous- ja rahaliiton kehittämiseksi

Viitteet:

K 20/2017 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2017.

U 4/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden finanssipolitiikan vastuullisuutta ja julkisen talouden keskipitkän aikavälin linjausta vahvistavista

U 5/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (Euroopan valuuttarahaston perustaminen)

K 20/2017 vp

Kertomuksen keskeiset arviot ovat:

- julkisen talouden rahoitusasema kokonaisuudessaan paranee kuluvalla vaalikaudella, mutta ei hallituksen asettamiin tavoitteisiin nähden riittävästi
- ns. rakenteellinen rahoitusjäämä heikkenee vuosina 2017 ja 2018
- Suomi noudattaa kuitenkin vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän ja korjaavan osan sääntöjä sekä vuoden 2017 osalta että joustotekijät huomioon ottaen myös 2018
- kestävyysvajeen pienentäminen rakenteellisilla uudistuksilla on tärkeää
- erityisesti Sote-uudistus tarjoaa merkittävän mahdollisuuden kestävyysvajeen pienentämiseen, mutta uudistuksen vaikutukset ovat tässä suhteessa hyvin epävarmat; jatkovalmistelu mahdollistaa suotuisten ratkaisujen tekemisen

Etlan arvioiden mukaan julkisen talouden rahoitusasema paranee jopa VTV:n kertomukseen sisältyvää arviota enemmän. Julkisen talouden alijäämä jää vuosina 2017 - 2019 pienemmäksi kuin VTV arvioi ja kääntyy lähivuosina lieväksi ylijäämäksi. Samalla julkisen velan suhde BKT:hen, joka kääntyi laskuun 2017, alenee vuosina 2018-2021 nopeammin kuin VTV:n kertomuksessa arvioidaan. Parempi julkisen talouden kehitysarvio johtuu lähinnä (VTV:n arvion pohjana olevaa VM:n ennustetta) vahvemmaksi arvioidusta talouskasvusta, joka on lisää verotuloja ja vähentää mm. työttömyysmenoja.

Etlan laskelmien perusteella myös ns. rakenteellinen alijäämä kehittyy suotuisammin kuin VTV:n kertomuksessa arvioidaan. Suomi noudatti VKS:n sääntöjä vuonna 2017 ja tekee Etlan ennusteen

toteutuessa näin myös vuonna 2018, vaikka rakenteellinen alijäämä ei alenekaan tavoitteeksi asetettuun 0,5 prosenttiin BKT:sta.

Julkisen talouden kehitys täyttää hallituksen asettaman tavoitteen julkisen velkaantumisen taittumisesta suhteessa BKT:hen vaalikauden loppuun mennessä ja todennäköisesti myös tavoitteen, että velan kasvu loppuu vuoteen 2021 mennessä. Sen sijaan tavoite rakenteellisen alijäämän painumisesta VKS:n vaatimusten kanssa sopusoinnussa olevaan 0,5 prosenttiin BKT:sta ei Etlan arvion mukaan siis toteudu.

Etla yhtyy VTV:n näkemykseen siitä, että kestävyysvajeen pienentäminen rakenteellisilla uudistuksilla on tärkeää. Näistä merkittävin on ns. sote-uudistus. Etla yhtyy myös VTV:n arvioon, että hallituksen esitysten mukaisen sote-uudistuksen vaikutuksia kestävyysarvioon on hyvin vaikea arvioida. Ilmeiseltä kuitenkin näyttää, etteivät kustannussäästöt voi toteutua nopeasti, vaan alkuvaiheessa on pikemminkin painetta kustannusten nousuun. Toinen kestävyysvajeen kannalta keskeinen rakenneuudistusten alue on työvoiman tarjontaa lisäävät ja rakennetyöttömyyttä vähentävät toimet.

U4/2018 vp

Ns. Finanssipoliittisen sopimuksen määräysten siirtäminen yhteisölainsäädännön piiriin on ao. sopimuksen mukainen ja sellaisenaan järkevä muutos. Se on kuitenkin lähinnä vain juridinen toimi, jolla ei ole olennaista vaikutusta finanssipolitiikan kurinalaisuuden toteutumiseen. Finanssipoliittisen sopimuksen sisältämät säännökset vastaavat olennaisilta osin vakaus- ja kasvusopimuksen määräyksiä.

Ehdotuksessa on U-kirjeen kuvaamalla tavalla yksityiskohtia, jotka ovat ainakin muodollisesti ongelmallisia (keskipitkän aikavälin tavoitteen alaraja eri kuin VKS:ssa, keskipiktön aikavälin tavoitteen asettamisen kriteerien poikkeaminen vastaavista VKS-kriteereistä jne.). Niillä ei kuitenkaan liene suurta käytännön merkitystä, vaikka voivatkin olla juridisesti ongelmallisia.

Sekä vakaus- ja kasvusopimuksen (VKS) että finanssipoliittisen sopimuksen pääongelma on ollut, ettei kumpikaan niistä ole ollut kovin suurta vaikutusta jäsenmaiden finanssipolitiikan toteuttamiseen. VKS:n mahdollisuuksia sanktioida jäsenmaiden sitoumusten vastaista politiikkaa ei koskaan käytetty. Voidaan myös asiallisesti kyseenalaistaa se, kuinka hyödyllistä liiallisen alijäämän rankaiseminen sakolla olisi, kun sakko lisäisi vaikeuksia alijäämän pienentämiseen. Vastaavasti finanssipoliittisen sopimuksen ja nyt käsittelyssä olevan direktiiviehdotuksen edellyttämän automaattisen korjausmekanismin toimeenpanosta ei ole ollut eikä ole mitään varmuutta, vaikka kansallinen seurantaelin (Suomessa VTV) toimeenpanoa edellyttäisikin.

Toinen finanssipolitiikan kurinalaisuutta tukevan säännöstön ongelma on monimutkaisuus ja tulkinnanvaraisuus. Halukkuus sääntöpohjaisuuteen yhdistettynä välttämättömäksi koettuun joustavuuteen on johtanut hyvin monimutkaisiin ja vaikeasti ymmärrettäviin sääntöihin. Tämä sellaisenaan puoltaisi säännöstön yksinkertaistamista. Tähän avautuisi luonteva mahdollisuus, jos muut toimet loisivat enemmän markkinakuria finanssipolitiikalle, jolloin tarve tukeutua sääntöihin vähenisi.

U 5/2018 vp

Euroopan vakausmekanismin muuttaminen Euroopan valuuttarahastoksi ja saattaminen yhteisölainsäädännön piiriin on periaatteessa merkityksellisempi muutos. Esitetyssä muodossaan sekään ei kuitenkaan merkitse olennaista parannusta vallitsevaan tilanteeseen vaan on eräiltä osin jopa kyseenalainen.

Euroopan vakausmekanismin EVM kehittäminen nykyistä vahvemmaksi kriisinhallintaorganisaatioksi, Euroopan valuuttarahastoksi, EVR, on sellaisenaan kannatettava ajatus. Ehdotuksesta puuttuu kuitenkin yksi aivan keskeinen elementti. Siinä ei esitetä muutoksia, jotka parantaisivat mahdollisuuksia toteuttaa maksukyvyttömäksi ajautuneen valtion velkasaneeraus. Itse asiassa ehdotuksesta puuttuu kokonaan viittaus sijoittajanvastuun toteuttamiseen, mikä todetaan nykyisessä EVM-sopimuksessa. Ilman velkasaneerauselementtiä EVM-uudistuksessa ei ole mieltä.

Komission ehdotuksessa EVM/EVR olisi pankkiunionin kriisinratkaisun varautumisjärjestelyn rahoituslähde. Tätä voidaan pitää perusteltuna ratkaisuna, koska kriisinratkaisu tarvitsee varautumisjärjestelyn ja EVM/EVR on tarkoitettu juuri kriisinhallintainstrumentiksi, jonka käyttöön jäsenmaat ovat osoittaneet erikseen päätetyt voimavarat.

EVM:n siirtäminen yhteisölainsäädännön alle tuskin on välttämätöntä sen tehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Toisaalta tämä siirto ei myöskään välttämättä ole ongelma.

Esityksessä rahaston kokonaisresursseja koskeva päätösvalta jäisi edelleen jäsenmaiden edustajista koostuvan hallintoneuvoston yksimielisesti päätettäväksi. Tämä on perusteltua sen varmistamiseksi, että kukin jäsenvaltio pystyy päättämään tukisitoumustensa kokonaismäärästä. Sen sijaan tukipäätökset tehtäisiin määräenemmistöllä. Tämä tehostaisi päätöksentekoa samalla kun se luonnollisesti veisi yksittäiseltä pieneltä jäsenmaalta veto-oikeuden tukiratkaisuihin. Kun hätätilanteessa yksimielisyysvaatimusta ei ole nytkään, ei muutos olisi tavattoman suuri. Saksan uuden hallituksen ohjelma viittaa toisaalta siihen, ettei päätösvallan muutokselle todennäköisesti ole riittävää tukea keskeisissä EU-maissa.

Päätöksentekomenettelyä koskevat muutostarpeet kytkeytyvät EVM:n/EVR:n tehtävien muutoksiin, ml. erityisesti sen rooli jäsenmaiden velkajärjestelyssä. Tämä puoltaa sitä, ettei Suomen ole syytä kannattaa päätöksentekoa koskevia muutoksia tässä vaiheessa.

Yleistä

Komission ehdotusten marginaalisuus EMU:n toiminnan kannalta merkitsee, että lähiaikoina on odotettavissa uusia avauksia. Nämä avaukset ovat odottaneet Saksan hallituksen muodostamista. Kun nyt hallitus on syntynyt, voidaan olettaa uusien ehdotusten tulevan keskusteluun. Toisaalta Italian vaalien sekava tulos voi vaikeuttaa merkittävästi mitä tahansa EMU:a koskevaa uudistusprosessia.

Tässä tilanteessa on tärkeää, että Suomi toimii aktiivisesti tärkeiden periaatteiden edistämiseksi. Suomen hallituksen linjaukset, joissa korostetaan pankkiunionin ja pääomamarkkinaunionin edistämistä, pankkien (valtionpaperi)riskien vähentämistä ja valtioiden velkajärjestelyn toteuttamismahdollisuuden ottamisen olennaiseksi osaksi kriisinhallintastrategiaa, ovat pohjimmiltaan järkeviä. Niitä on pyrittävä edistämään määrätietoisesti. Samalla on kuitenkin varauduttava kompromisseihin vähemmän tärkeissä asioissa, mikäli se on tarpeen hyvän kokonaisuuden aikaansaamiseksi. Suomen ei kuitenkaan ole syytä lähetä mukaan hölmöihin järjestelyihin. Fiskaalinen suhdannetasausmekanismi voisi olla tällainen.