Eduskunnan tarkastusvaliokunta

Asiantuntijalausunto 10.3.2022

K 22/2021 vp: Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Finanssipolitiikan valvonnan raportti 2021

1) Arvio valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan raportista 2021

Komissio on samaa mieltä valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) finanssipolitiikan valvonnan raportissa 2021 esitetyistä tärkeimmistä havainnoista ja erityisesti siitä VTV:n arviosta, että Suomen finanssipolitiikka on tukenut taloutta asianmukaisesti koronapandemian aikana ja että julkista taloutta olisi tulevaisuudessa vahvistettava, suhdannetilanne huomioon ottaen. Tämä näkemys toimii myös pohjana komission finanssipoliittiselle ohjaukselle sen edetessä vaiheittain.

Komissio yhtyy myös VTV:n havaintoon, jonka mukaan talous elpyi vuonna 2021 odotettua nopeammin. Kokonaisuudessaan raportti sisältää arvokasta tietoa Suomen finanssipolitiikan arvioinnin kannalta. Komissio arvostaa VTV:n näkemyksiä useista asiaan liittyvistä poliittisista näkökohdista, kuten arvioista, jotka koskevat suhdannevaikutusta, hallituksen työllisyysasteen nostamiseksi toteuttamien toimenpiteiden fiskaalista vaikutusta ja valtiovarainministeriön talousennusteen realistisuutta.

Komissio esitti äskettäisen virallisen kantansa Suomen finanssipolitiikkaan marraskuussa 2021 antamassaan lausunnossa Suomen vuoden 2022 alustavasta talousarvio-suunnitelmasta[1]. Komissio katsoo, että Suomen alustava talousarviosuunnitelma on neuvoston 18. kesäkuuta 2021 Suomen vakausohjelmasta antaman suosituksen mukainen[2]. Neuvosto suositti, että Suomi varmistaa, että finanssipolitiikan viritys on vuonna 2022 edelleen kasvua tukeva, elpymis- ja palautumistukivälineen tarjoama sysäys mukaan lukien, ja jatkaa kansallisesti rahoitettuja investointeja. Neuvosto suositteli myös kiinnittämään erityistä huomiota julkisen talouden koostumukseen ja julkisen talouden toimenpiteiden laatuun, jotta voidaan varmistaa kestävä ja osallistava elpyminen, jossa etusijalle asetetaan kestävät ja kasvua lisäävät investoinnit.

Komission syksyn 2021 talousennusteen ja Suomen alustavaan talousarviosuunnitelmaan sisältyvien tietojen perusteella Suomi aikoo jatkaa kansallisesti rahoitettuja investointeja vuonna 2022 sekä pitää kansallisesti rahoitettujen juoksevien menojen kasvun hallinnassa. Finanssipolitiikan virityksen, mukaan lukien elpymis- ja palautumistukivälineen tarjoama

[1] Komission lausunto Suomen alustavasta talousarviosuunnitelmasta, 24.11.2021, C(2021) 9504 final.
[2] Neuvoston suositus, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2021, jolla annetaan neuvoston lausunto Suomen vuoden 2021 vakausohjelmasta (EUVL C 304, 29.7.2021, s. 126).

sysäys, ennakoidaan olevan yleisesti ottaen elvyttävä. Suomi aikoo myös tukea elpymistä edelleen hyödyntämällä elpymis- ja palautumistukivälinettä lisäinvestointien rahoittamiseen.

Komissio painottaa myös julkisen talouden koostumuksen ja julkisen talouden toimenpiteiden laadun tärkeyttä muun muassa toteutettaessa kasvua edistäviä investointeja, joilla tuetaan erityisesti vihreää siirtymää ja digitaalista muutosta. Suomen alustavaan talousarviosuunnitelmaan sisältyvät hallitusohjelman ja elpymis- ja palautumissuunnitelman toteuttamiseen liittyvät toimenpiteet edistävät osaltaan tämän suosituksen noudattamista.

Suomea suositellaan, talouden elpymisen voimakkuus huomioon ottaen, tarkastelemaan säännöllisesti tukitoimenpiteiden käyttöä, vaikuttavuutta ja riittävyyttä ja olemaan valmis tarvittaessa mukauttamaan niitä muuttuviin olosuhteisiin.

2) Tilannekatsaus finanssipolitiikan EU-sääntöjen uudistamisesta

Helmikuussa 2020 komissio tarkasteli uudelleen talouden ohjausjärjestelmää ja käynnisti kuulemisen jatkotoimista[3]. Uudelleentarkastelussa yksilöitiin useita haasteita, jotka liittyvät nykyiseen finanssipoliittiseen kehykseen ja sen täytäntöönpanoon. Näitä olivat muun muassa suurena pysyttelevä julkinen velka joissakin jäsenvaltioissa, usein myötäsyklinen finanssipolitiikka sekä huoli julkisen talouden koostumuksen kasvu- ja investointiystävällisyydestä. Kehys on myös muuttunut yhä monimutkaisemmaksi. Koronakriisin puhjettua asiaa koskevaa kuulemista kuitenkin lykättiin. Koronakriisi ja sen vaikutukset ovat tuoneet esiin, kuinka merkittäviä ovat monet niistä haasteista, joita komissio on pyrkinyt käsittelemään julkisessa keskustelussa.

Sen vuoksi komissio käynnisti lokakuussa 2021 uudelleen EU:n talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelua koskevan julkisen keskustelun ja kehotti muita toimielimiä ja kaikkia keskeisiä sidosryhmiä osallistumaan keskusteluun, jotta saataisiin rakennettua yhteisymmärrys etenemistavasta hyvissä ajoin ennen vuotta 2023. EU:n finanssipoliittisesta kehyksestä käytävässä julkisessa keskustelussa keskitytään erityisesti velan vähentämiseen maltilliselle tasolle asteittain, pitkäkestoisesti ja kasvua edistävällä tavalla; julkisten investointien pitämiseen tulevina vuosina mittavina (ml. investoinnit vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen sekä selviytymiskyvyn parantamiseen); julkisen talouden hyvän koostumuksen ja laadun merkitykseen, suhdanteita tasoittavan finanssipolitiikan tarpeeseen ja finanssipoliittisen liikkumavaran luomiseen vakauttamiselle; erilaisten politiikan välineiden välisen sekä EU:n ja kansallisen tason politiikan välisen vahvan koordinoinnin merkitykseen; ja tarpeeseen yksinkertaistaa EU:n kehystä ja varmistaa EU:n finanssipoliittisen kehyksen noudattamisen tuloksellinen valvonta.

[3] Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ”Talouden ohjausjärjestelmän uudelleentarkastelu – Kertomus asetusten (EU) N:o 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 ja 473/2013 soveltamisesta ja neuvoston direktiivin 2011/85/EU asianmukaisuudesta”, 5.2.2020, COM(2020) 55 final.

Komissio tulee antamaan käynnissä olevan julkisen keskustelun ja jäsenvaltioiden kanssa käytävien keskustelujen pohjalta suuntaviivoja mahdollisista muutoksista talouden ohjausjärjestelmään, jotta tulevista toimista päästäisiin laajaan yhteisymmärrykseen ennen vuotta 2023. Komission näkemys on, että keskusteluissa on ollut esillä useita keskeisiä kysymyksiä ja erityisesti **neljä jäljempänä mainittua osa-aluetta**, joilla konkreettisempi lisätyö voisi luoda pohjaa yhteisymmärrykselle EU:n tulevasta finanssipoliittisesta kehyksestä[4]:

- **Velkakestävyyden varmistaminen ja kestävän kasvun edistäminen investointien ja uudistusten avulla ovat keskeisiä EU:n finanssipoliittisen kehyksen onnistumisen kannalta.** Julkisen talouden kestävyyden varmistaminen alentamalla korkeaa julkisen talouden velkasuhdetta realistisella, asteittaisella ja pitkäkestoisella tavalla on keskeistä. EU:n finanssipoliittisella kehyksellä olisi kannustettava toimiviin keskipitkän aikavälin velanvähentämisstrategioihin, joissa keskitytään julkisen talouden vakauttamiseen, julkisen talouden laatuun ja koostumukseen sekä kasvun edistämiseen. Kehyksen olisi oltava johdonmukainen suhteessa nykyisiin ja tuleviin haasteisiin, ja sillä olisi oltava asianmukainen rooli riittävän investointitason ylläpitämisessä. Julkiset investoinnit on pidettävä tulevina vuosina suurina, mikä korostaa julkisen talouden hyvän koostumuksen ja laadun edistämisen merkitystä kestävän ja osallistavan kasvun varmistamisessa. EU:n finanssipoliittisella kehyksellä olisi asianmukaisesti kannustettava kansallisiin investointeihin ja uudistuksiin kiinnittäen erityistä huomiota siihen, että jäsenvaltioiden investointi- ja uudistustoimet olisivat kansallisten ja EU:n tavoitteiden kanssa johdonmukaisia.

- **Keskipitkän aikavälin korostaminen EU:n finanssipoliittisessa valvonnassa vaikuttaa lupaavalta toimintatavalta.** Jäsenvaltioiden julkisen talouden kehitystä olisi edelleen seurattava joka vuosi säilyttäen monenvälisen finanssipoliittisen koordinoinnin myönteiset tekijät. Jos EU:n tasolla annetaan selkeää ohjausta, jäsenvaltioiden paremmat mahdollisuudet laatia ja toteuttaa julkisen talouden sopeutussuunnitelmansa keskipitkällä aikavälillä ja sisällyttää investointi- ja uudistusohjelmansa julkisen talouden kehityspolkuun voisivat samalla vahvistaa sitoutumista ja siten parantaa noudattamista.

- **Keskustelua siitä, mitä elpymis- ja palautumistukivälineen rakenteesta, hallinnointitavasta ja toiminnasta voidaan oppia, olisi jatkettava.** Painopisteenä olisi oltava sitoutumisen, keskinäisen luottamuksen, noudattamisen valvonnan ja talous- ja finanssipoliittisen ulottuvuuden sekä EU:n ja kansallisen ulottuvuuden välisen vuorovaikutuksen parantaminen. Elpymis- ja palautumistukivälineessä noudatettua sitoumuksiin perustuvaa politiikan koordinointia kannattaa tarkastella lähemmin. Siinä kansallinen sitoutuminen toimenpiteiden suunnitteluun ja tuloksiin on vahvaa ja koordinointi perustuu jäsenvaltioille ennakolta annettuun uudistuksia ja investointeja

[4] Komission tiedonanto neuvostolle *Finanssipoliittinen ohjaus vuodeksi 2023*, 2.3.2022, COM(2022) 85 final.

koskevaan ohjaukseen. Talouspolitiikan EU-ohjausjakson olisi jatkossakin oltava talous- ja työllisyyspolitiikkojen yhdennetyn valvonnan ja koordinoinnin viitekehys.

- **Yksinkertaistaminen, kansallisen sitoutumisen vahvistaminen ja noudattamisen valvonnan parantaminen ovat keskeisiä tavoitteita.** Nykyinen kehys perustuu muuttujiin, jotka eivät ole todennettavissa ja ovat herkkiä muutoksille ja joihin suhdannetilanne vaikuttaa. Se sisältää myös monimutkaisia tulkintasäännöksiä ja erilaisia joustolausekkeita, jotka tekevät kehyksen soveltamisesta monimutkaista ja vähentävät läpinäkyvyyttä. Tarvitaan yksinkertaisempia finanssipoliittisia sääntöjä, joiden noudattamisen arvioimisessa käytetään EU:n tasolla yhtä toiminnallista sääntöä ja todennettavissa olevia indikaattoreita, kuten esimerkiksi nettomenojen kokonaismäärää. Kannattaisi myös pohtia, olisiko kehyksen täytäntöönpano tuloksellisempaa, jos keskityttäisiin perussopimuksessa tarkoitettuihin vakaviin finanssipoliittisiin virheisiin. Nämä päämäärät ovat yhteydessä toisiinsa. Yksinkertaisempi kehys parantaisi erityisesti EU:n julkisen talouden valvonnan ymmärrettävyyttä ja siten osaltaan selkeyttäisi viestintää, lisäisi sitoutumista, parantaisi sääntöjen noudattamista ja vahvistaisi noudattamisen valvontaa. Lisäksi, jos jäsenvaltioille annettaisiin enemmän liikkumavaraa julkisen talouden kehityspolun määrittämisessä, komission ja neuvoston olisi tasapainon säilyttämiseksi valvottava sääntöjen noudattamista tiukemmin tapauksissa, joissa sääntöjä ei noudateta.

Yleinen poikkeuslauseke, jota sovelletaan euroalueen tai koko unionin talouden vakavassa taantumassa, otettiin käyttöön maaliskuussa 2020, kun kasvun odotettiin olevan selvästi negatiivista vuonna 2020 koronapandemian vuoksi. Maaliskuussa 2021 määriteltiin kriteerit yleisen poikkeuslausekkeen aktivoinnista luopumiselle. Päätös yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisen lopettamisesta tai sen jatkamisesta olisi tehtävä laatimalla talouden tilasta kokonaisarvio määrällisten kriteerien perusteella. Keskeisenä määrällisenä kriteerinä olisi oltava talouden toimeliaisuuden taso EU:ssa tai euroalueella verrattuna kriisiä edeltäneeseen (vuoden 2019 lopun) tasoon.

Vakaus- ja kasvusopimuksen yleinen poikkeuslauseke pysyy aktivoituna vielä vuoden 2022 ajan, mutta sen aktivoinnista oletettiin luovuttavan vuoden 2023 alusta komission talven 2022 talousennusteen perusteella. Nykyisen taloudellisen epävarmuuden vuoksi on kuitenkin tarpeen arvioida uudelleen yleisen poikkeuslausekkeen soveltamisen lopettamisajankohtaa toukokuun puolivälissä esitettävän komission kevään talousennusteen pohjalta.

Viime viikkojen ja päivien dramaattisten tapahtumien odotetaan vaikuttavan heikentävästi Euroopan talouteen useiden seikkojen vaikutuksesta. Näitä ovat muun muassa luottamuksen heikentyminen, kaupan väheneminen, rahoitusehtojen tiukentuminen lisääntyvän epävarmuuden vuoksi ja erityisesti energian ja raaka-aineiden hintojen nousu. Energian hinnat ovat nousseet jyrkästi Venäjän Ukrainaan tekemän hyökkäyksen jälkeen.

Euroopan unionin talous oli kuitenkin nykyisen kriisin alkaessa hyvissä lähtökohdissa. Vaikka näkymät ovat huomattavan epävarmat ja talouskasvu todennäköisesti kärsii, alustava arvio on, että tämä häiriö ei perustavanlaatuisesti vaaranna elpymistä. Koska yleistä poikkeuslauseketta sovelletaan edelleen vuonna 2022, jäsenvaltioiden on myös mahdollista mukauttaa finanssipolitiikkaansa muuttuvaan tilanteeseen ja vastata kriisin aiheuttamiin välittömiin haasteisiin.

Vesa-Pekka Poutanen
Talouspoliittinen neuvonantaja
Euroopan komission Suomen-edustusto