Finanssipolitiikan valvonta
Vanhempi ekonomisti Jenni Kellokumpu
Ekonomisti Leena Savolainen

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Asia: E 14/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta

Asiantuntijapyyntö 8.2.2022

Valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntijalausunto: E 14/2020 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta

Valtiovarainvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston selvityksestä liittyen komission tiedonantoon talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta. Tarkastusvirasto keskittyy tässä lausunnossaan sääntökehikon yksinkertaistamiseksi, jäsenmaiden velkakestävyyden ja vihreiden investointien edistämiseksi tehtyjen ehdotusten arviointiin.

Yhteenveto VTV:n finanssipolitiikan valvonnan näkemyksistä

- Talouspolitiikan koordinaation sääntökehikkoa olisi yksinkertaistettava.
- EU:n riippumattomien finanssipolitiikan valvontaelimien -verkosto on korostanut monivuotista menosääntöä yhtenä mahdollisuutena vähentää sääntöjen lukumäärää sääntökehikossa, parantaa läpinäkyvyyttä ja samalla saavuttaa fiskaalisia tavoitteita. Myös Euroopan finanssipoliittinen komitea, joka on komission riippumaton neuvoa-antava elin, on ehdottanut keskittymistä julkisten menojen kasvua rajoittavaan menosääntöön ja rakenteellisen jäämän jättämistä säännöstöstä pois.
- Rakenteellisesta jäämästä luopuminen yksinkertaistaisi sääntökehikkoa ja vähentäisi riippuvuutta havaitsemattomasta ja vaikeasti mitattavasta suureesta.
- Mikäli säännöstössä eriytetään jäsenmaakohtaisia velkakriteerejä, VTV:n finanssipolitiikan valvonta vastaisi (kansallisena riippumattomana valvontaelimenä) velkakestävyyttä koskevien sääntöjen noudattamisen arvioinnista.
- Vihreää siirtymää edistäville investoinneille on joissain yhteyksissä esitetty niin kutsuttua vihreää kultaista sääntöä (Green Golden Rule), joka sallisi 3 % suuremmat alijäämät, mikäli alijäämän viitearvon ylitys johtuisi vihreistä investoinneista. Suuret alijäämät yhdistettynä näköpiirissä olevaan vaatimattomaan talouskasvuun lisäävät velkaantumista ja velkaantumiseen liittyviä riskejä, mikäli nämä investoinnit eivät vauhdita talouskasvua. Vihreiden investointien määrittelyä koskeva tulkinnanvaraisuus voisi lisäksi tuoda uuden läpinäkyvyyttä heikentävän elementin säännöstöön. Vihreän kehityksen investointien mahdollinen erityiskohtelu finanssipoliittisessa sääntelyssä tulisi näistä syistä suunnitella tarkoin.

VTV:n finanssipolitiikan valvonnan näkemys valtioneuvoston selvityksestä liittyen komission tiedonantoon talouspolitiikan EU-koordinaation arviosta

VTV:n finanssipolitiikan valvonta pitää perusteltuna valtioneuvoston näkemystä, jonka mukaan on tärkeää selvittää mahdollisuuksia monimutkaiseksi muodostuneen finanssipolitiikan sääntökehikon yksinkertaistamiseksi, perussopimuksia kuitenkaan avaamatta. VTV:n finanssipolitiikan valvonta toteaa, että EU:n kansallisten riippumattomien valvontaelimien verkosto (Network of EU Independent Fiscal Institutions) on ehdottanut sääntökehikon yksinkertaistamiseksi keskittymistä yksinkertaisiin ja läpinäkyviin numeerisiin sääntöihin (joista verkosto nostaa esimerkiksi monivuotisen menosäännön) ja sääntöjen määrän vähentämistä. Näiden viestien kanssa hyvin samansuuntaisen ehdotuksen on tehnyt Euroopan finanssipoliittinen komitea (European Fiscal Board), joka on komission riippumaton neuvoa-antava elin. Ehdotuksessa julkisten menojen kasvua rajoittavalla monivuotisella menosäännöllä olisi nykyistä suurempi rooli säännöstössä ja rakenteellinen jäämä jätettäisiin säännöstöstä pois. Ehdotuksen mukaan maakohtainen menosääntö asetettaisiin siten, että se pitkällä aikavälillä johtaisi perussopimuksen mukaiseen 60 %:n velkasuhteen saavuttamiseen, mikäli velka olisi viitearvon ylittänyt. Velkasuhteiden sopeuttaminen vakaus- ja kasvusopimuksen nykyvaatimuksen mukaisesti keskimäärin 1/20 vuosittain olisi epärealistista erityisesti niille jäsenmaille, joiden velkasuhde on pandemian myötä kasvanut voimakkaasti jo ennestään korkealta tasolta. Euroopan finanssipoliittisen komitean ehdotuksessa velkasuhteiden sopeuttaminen kohti perussopimuksen mukaista 60 %:n viitearvoa voisi tapahtua hitaammin – esimerkiksi keskimäärin 1/30 vuosittaisella sopeuttamisella. Niitä jäsenmaita, joiden velkasuhde on alle 60 % sitoisi nykyinen 3 %:n alijäämän viitearvo suhteessa BKT:hen, jotta suotuisa velkakehitys varmistettaisiin.

Euroopan finanssipoliittisen komitean ehdotus tekisi sääntökehikosta yksinkertaisemman, päätöksentekijöille ymmärrettävämmän ja helpommin valvottavan. Sekä velka että julkisyhteisöjen menot ovat eksaktisti mitattavia ja etenkin perusmenojen määrää hallitus voi kontrolloida, koska korko- ja suhdanneluontoiset työttömyysmenot eivät sisälly perusmenoihin. Rakenteellisesta jäämästä luopuminen yksinkertaistaisi sääntökehikkoa ja vähentäisi riippuvuutta havaitsemattomasta, vaikeasti mitattavasta suureesta. Rakenteellisen jäämän arvioiminen reaaliaikaisesti on osoittautunut epävarmaksi, koska jäsenmaiden yhteisesti sopiman menetelmän arvio rakenteellisen jäämästä muuttuu usein huomattavasti jälkeenpäin, joskus jopa vaihtaa etumerkkiä. Siksi VTV:n finanssipolitiikan valvonnan näkemyksen mukaan tällaisen epävarman indikaattorin käyttöä sääntökehikossa tulisi välttää.

VTV:n finanssipolitiikan valvonta pitää myönteisenä Suomen kantaa siitä, että talouspolitiikan sääntökehikon on mahdollistettava suhdannetilanteeseen nähden oikeinmitoitetun finanssipolitiikan harjoittaminen, mikä tulee ottaa huomioon, mikäli finanssipoliittista sopimusta ja sen roolia uudelleen tarkastellaan. Samalla VTV:n finanssipolitiikan valvonta tuo kuitenkin esiin, että suhdannetilanteen arvioiminen reaaliaikaisesti on osoittautunut haastavaksi – etenkin suhdannekäänteissä. Jäsenmaiden yhteisesti sopima menetelmä tuotantokuilun arviointiin voi antaa harhaanjohtavan kuvan vallitsevasta suhdannetilanteesta, ja kuva muuttuu usein merkittävästikin jälkeenpäin tilastoaineistojen valmistumisen ja tarkentumisen myötä. Siksi suhdannetilanteen arvioimiseen tulisi olla vaihtoehtoisia menetelmiä. Euroopan finanssipoliittisen komitean ehdotus menosäännöstä tukisi finanssipolitiikan oikeinmitoitusta. Ehdotuksessa on piirteitä, jotka tukevat vastasyklisen eli suhdanteita tasoittavan finanssipolitiikan toteutumista, koska laskusuhdanteessa menosääntö sallii bruttokansantuotteen kasvua nopeamman perusmenojen kasvun.

VTV:n finanssipolitiikan valvonta pitää perusteltuna Suomen kantaa siitä, että jäsenvaltioiden velkakestävyyteen on keskityttävä entistä painokkaammin. Jo nykyisellääkin Euroopan komission vuosittain tekemä jäsenmaiden julkisten talouksien kestävyyden arviointi on osa jäsenmaiden talouspolitiikan koordinaatiota. Esimerkiksi maaliskuussa 2020 aktivoitu yleinen poikkeuslauseke salli jäsenmaiden poiketa keskipitkän rakenteellisen jäämän tavoitteen (MTO, medium-term budgatary objective)

saavuttamiseen tähtäävältä sopeuttamisuralta edellyttäen, että se ei vaaranna jäsenmaan julkisen talouden kestävyyttä keskipitkällä aikavälillä. Komission velkakestävyysanalyysissä tarkastellaan muun muassa velan projektioita, velan rakenteeseen liittyviä riskejä (velan maturiteetti, velan määrä ulkomaan valuutassa ja ulkomaisten lainoittajien osuus velasta), jäsenmaiden taloudellisten vastuiden (valtiontakaukset, -takuut ja piilevät vastuut) määrää lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Kestävyysanalyysin tuloksia käytetään eurooppalaisessa ohjausjaksossa ja talouspolitiikan koordinaatiossa maakohtaisten suositusten muotoilemisen tukena. Tätä laajempia ja syvällisempiä velkakestävyysanalyysejä voitaisiin käyttää maakohtaisten velkakriteerien muotoilemisessa, mikäli maakohtaisia kriteerejä sääntökehikkoon tuotaisiin. Yksi vaihtoehto on käyttää velkakestävyysanalyysiä määrittämään jäsenmaakohtaista sopivaa velan sopeuttamisvauhtia (nykyisen kaikille jäsenmaille yhteisen 1/20 sopeuttamisvaateen sijaan). Mikäli säännöstössä eriytetään jäsenmaakohtaisia velkakriteerejä, tämä edellyttää kansallisten riippumattomien finanssipolitiikan valvontaelimien eli IFI:en (Suomessa Valtiontalouden tarkastusviraston finanssipolitiikan valvonnan) roolin vahvistamista, koska heidän tehtävänään olisi kansallisesti vastata velkakestävyyttä koskevien sääntöjen noudattamisen arvioinnista.

Suomessa valtiovarainministeriö tekee säännöllisesti monipuolisia julkisen talouden kestävyystarkasteluja. Valtiovarainministeriö julkaisee kerran vuodessa katsauksen valtion taloudellisiin vastuisiin ja riskeihin, kaksi kertaa vuodessa arvion pitkän aikavälin kestävyysvajeesta ja tätä harvemmin laajemman arvion julkisen talouden kestävyydestä, joka tarkastelee eri tekijöiden ja eri vaihtoehtoisten kehityskulkujen vaikutusta julkiseen talouteen lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Myös Suomen Pankki arvioi säännöllisesti kestävyysvajetta. Vaikka velkakestävyysanalyysi on kohonneiden velkasuhteiden vuoksi monissa yhteyksissä nostettu tärkeäksi keinoksi ohjata julkista taloutta, on huomattava, että velkakestävyyden analysointiin on monia eri menetelmiä, eivätkä ne anna yksiselitteistä vastausta maalle sopivasti velkasuhteen tasosta. Mikäli säännöstö uudistetaan huomioimaan myös velkakestävyyden ja siinä eriytetään jäsenmaakohtaisia velkakriteerejä, VTV:n finanssipolitiikan valvonta vastaisi (kansallisena riippumattomana valvontaelimenä) velkakestävyyttä koskevien sääntöjen noudattamisen arvioinnista.

Ilmastonmuutoksen torjunta ja siihen sopeutuminen vaikuttavat talouspolitiikkaan ja julkiseen talouteen. VTV:n finanssipolitiikan valvonta pitää hyvänä YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden entistä parempaa huomioimista osana eurooppalaista ohjausjaksoa. Ilmastoinvestointien ja vihreän kehityksen ohjelman (Green Deal) avulla on mahdollista edistää ilmastotavoitteiden saavuttamista ja samalla tukea julkista taloutta ja kilpailukykyä. Vihreää siirtymää edistäville investoinneille on joissain yhteyksissä esitetty niin kutsuttua vihreää kultaista sääntöä (Green Golden Rule), joka sallisi 3 % suuremmat alijäämät, mikäli alijäämän viitearvon ylitys johtuisi vihreistä investoinneista. VTV:n finanssipolitiikan valvonta huomauttaa, että suuret alijäämät yhdistettynä näköpiirissä olevaan vaatimattomaan talouskasvuun lisäävät velkaantumista ja velkaantumiseen liittyviä riskejä, mikäli nämä investoinnit eivät vauhdita talouskasvua. Vihreiden investointien määrittelyä koskeva tulkinnanvaraisuus voisi lisäksi tuoda uuden läpinäkyvyyttä heikentävän elementin säännöstöön. Vihreän kehityksen investointien mahdollinen huomioiminen finanssipoliittisessa sääntelyssä tulisi tästä syystä suunnitella tarkoin.

Lisätietoja:

Johtaja Matti Okko, matti.okko@vtv.fi, 050 395 2290

Vanhempi ekonomisti Jenni Kellokumpu, jenni.kellokumpu@vtv.fi, 09 432 5723

Ekonomisti Leena Savolainen, leena.savolainen@vtv.fi, 09 432 5730