Eduskunnan valtiovarainvaliokunnalle

Asiantuntijapyyntönne 1.9.2023: U 23/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotukset Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi (Finanssipolitiikan säännöt)

# Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotukset Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi (Finanssipolitiikan säännöt)

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastolta asiantuntijalausunnon ja kutsunut kuultavaksi liittyen U-kirjelmään 23/2023 vp, joka koskee EU-komission huhtikuussa 2023 antamia lainsäädäntöehdotuksia liittyen talouspolitiikan EU-koordinaation arvioon.

Tässä asiantuntijalausunnossa esitetään arvioita komission lainsäädäntöehdotuksiin sisältyvästä finanssipolitiikan EU-sääntöehdotuksesta sekä käsitellään finanssipolitiikan riippumattomien valvontaelimien (Independent Fiscal Institution, IFI) roolia komission ehdotuksessa. Suomessa Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii EU-lainsäädännössä tarkoitettuna riippumattomana valvontaelimenä, joka valvoo finanssipoliittisen lainsäädännön noudattamista. Riippumattomasta valvontatyöstä vastaa VTV:n finanssipolitiikan valvonta.

## Komission ehdotus sisältää säännöstöä selkeyttäviä elementtejä – velkasuhteita pyritään alentamaan sääntelemällä julkisyhteisöjen nettomenojen kehitystä

VTV:n finanssipolitiikan valvonta kannattaa muiden EU-maiden finanssipolitiikan valvojien tavoin[1] selkeitä, velkakestävyyttä tukevia finanssipolitiikan sääntöjä. Nykyisen säännöstön ongelmakohtia ovat sääntöjen monimutkaisuus, heikko noudattaminen ja myötäsyklisyys eli suhdanteita vahvistava luonne.

Komission ehdotuksessa uudistetun säännöstön keskiössä olisivat jäsenmaiden velkakestävyys ja nelivuotiset suunnitelmat, jotka rajoittaisivat julkisten menojen kasvua. EU:n talousohjauksen aikajänne muuttuisi vuosittaisesta tarkastelusta keskipitkän aikavälin velka- ja menokehityksen arviointiin. Nykyistä pidempi tarkastelujakso on perusteltu, koska tällöin säännöstö ei ohjaisi lyhytjänteiseen finanssipolitiikkaan. Perussopimuksen mukaiset alijäämän 3 prosentin ja velan 60 prosentin viitearvot suhteessa BKT:hen pysyvät komission ehdotuksessa ennallaan. Komissio ehdottaa kuitenkin luopumista velan sopeutuksen 1/20-säännöstä (jonka mukaan 60 prosentin velkasuhteen ylittävän osan velkasuhteesta tulisi vuosittain aleta 1/20-osalla). Sen sijaan komission ehdotuksen perusteella velkasuhde pitäisi, jos se ylittää 60 prosentin viitearvon, saada kääntymään uskottavasti laskevalle uralle nelivuotissuunnitelman aikana. Lisäksi sopeutukseen olisi mahdollista hakea kolme vuotta lisäaikaa esimerkiksi vihreiden investointien ja talouskasvua vauhdittavien rakenteellisten uudistusten perusteella.

Sopeutusta ohjaisi velkakestävyysanalyysi, jonka tarkoituksena on tuottaa jäsenmaakohtaisesti käsitys hallittavissa olevasta velkakehityksestä sekä siihen johtavasta meno- ja tulokehityksestä. Suunnitelmassa seurattaisiin julkisyhteisöjen nettomenoja, eli menokäsitettä, johon eivät vaikuta korkomenot ja

[1] EU Fiscal and Economic Governance Review: Contribution from the Network of Independent EU Fiscal Institutions, 2021.

suhdanneluonteiset työttömyysmenot mutta jossa on huomioitu tulojen päätösperäisten muutosten vaikutus.

Komission esittämällä nettomenoindikaattorin perustuvalla säännöllä voi olla useita etuja nykyiseen säännöstöön verrattuna. Verrattuna nykyisessä säännöstössä keskeiseen rakenteellisen jäämän käsitteeseen, se perustuu vahvemmin havaittaviin muuttujiin, jotka eivät tarkennu jälkikäteen samalla tavalla kuin rakenteellinen jäämä. Lisäksi nettomenoindikaattori käytännössä kytkeytyy nykyistä säännöstöä selkeämmin sellaisiin eriin, joihin hallituksella on mahdollisuus finanssipolitiikalla suoraan vaikuttaa. Tämä voi parantaa säännöstön kansallista omistajuutta ja noudattamista. Lisäksi se antaa nykyistä paremmat lähtökohdat muotoilla kansalliset finanssipoliittiset kehikot sekä niihin sisältyvät tavoitteet ja säännöt samansuuntaisiksi EU-tason sääntöjen kanssa. Komission ehdotus on samansuuntainen useiden asiantuntijatahojen ehdotusten kanssa (erityisesti European Fiscal Board[2]).

On kuitenkin huomattava, että nettomenoindikaattoriin perustuva sääntö ei takaa velkatason alentumista. Velkakestävyysanalyysi, johon nettomenouran asettaminen perustuisi, sisältää ennusteita useista muistakin velkasuhteeseen vaikuttavista tekijöistä, kuten esimerkiksi inflaatiosta, korkotasosta, talouden reaalikasvusta sekä nk. virta-varanto – korjauserästä[3]. Jos näiden tekijöiden kehitys ei noudata velkakestävyysanalyysin oletuksia, ei pelkkä nettomenouran noudattaminen johda haluttuun velkasuhteeseen.[4]

Velkakestävyysanalyysi on erittäin teknistä ja todennäköisesti päätöksentekijöille vaikeasti lähestyttävää. Velkakestävyysanalyyseihin pohjautuva nettomenoura voi kuitenkin antaa hyvän pohjan realistiselle ja velkasuhdetta suotuisaan suuntaan vievälle finanssipolitiikalle. Lisäksi ehdotukseen sisältyvät nk. turvalausekkeet osaltaan tukevat sitä, että nettomenoura johtaisi velkasuhteen suotuisaan kehitykseen. Ehdotuksessa turvalausekkeita tarkastellaan ainoastaan nettomenouraa asetettaessa, eikä niitä ole tarkoitus soveltaa säännön noudattamisen arvioinnissa. Tämän takia turvalausekkeetkaan eivät takaa velkatasojen kehittymistä tavoitteiden mukaisesti.

Koska komission ehdotuksessa velkasääntöön perustuva liiallisten alijäämien menettely (EDP-prosessi) 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 nettomenosääntö voi muodostua tehottomaksi. Riskiä voisi pienentää se, että sallittu nettomenoura määritellään aika ajoin uudestaan. Se antaisi mahdollisuuden kiristää nettomenouraa, jos säännöstön mukainen velkakehitys ei ole toteutumassa. Säännöstöön ehdotettu verrattain pitkä aikajänne (4-7 vuotta aikaa velkakehityksen kääntämiseen) voi kuitenkin johtaa siihen, että epätoivottuun kehitykseen ei päästä puuttumaan ajoissa.

Syksyn 2022 tiedonannossan komissio kaavaili, että uudistetussa sääntökehikossa voisi olla yhtenä mahdollisena sanktioelementtinä EU-rahoituksen keskeyttäminen[5], jos jäsenmaa ei noudata sääntöjä. Tämä

---

[2] Ks. esim. European Fiscal Board (2019): Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation,

[3] Virta-varantokorjaus (Stock-flow-adjustment, SFA) sisältää sellaisia tekijöitä, jotka eivät vaikuta julkisen talouden rahoitusasemaan (ylijäämä tai alijäämä) mutta vaikuttavat velan kehitykseen, esimerkiksi osakkeiden hankinnat ja myynnit sekä lainojen myöntäminen ja myönnettyjen lainojen takaisinmaksut.

[4] Eri komponenttien vaikutuksista, ks. esim. Martin Larch et al (2022): Assessment of the EU's fiscal framework and the way forward: persisting tensions between risk reduction and risk sharing, Bruges European Economic Research Papers 42 / 2022 s. 6.

[5] "Makrotaloudellisia ehtoja sovellettaisiin rakennerahastojen ja elpymis- ja palautumistukivälineen hengessä. EU:n rahoitus voitaisiin myös keskeyttää, jos jäsenvaltiot eivät ole toteuttaneet tuloksellisia toimia liiallisen alijäämänsä korjaamiseksi."

olisi saattanut olla tehokas tapa vahvistaa säännöstön noudattamista, mutta sitä ei kuitenkaan esiinny lopullisessa lainsäädäntöehdotuksessa.

Komission ehdotus lisää jäsenmaakohtaista analyysia tavoitteenasettelussa. Tämä on kannatettavaa, jos se lisää tavoitteiden realistisuutta, kansallista omistajuutta ja näin tavoitteisiin sitoutumista. Ehdotus myös yksinkertaistaa säännöstöä siinä mielessä, että finanssipolitiikan päätöksentekijöiden seurattavana oleva nettomenoura olisi käsitteellisesti helpommin lähestyttävä kuin nykyisen säännöstön rakenteellisen jäämän käsite. Säännöstön taustalla olevien laskelmien monimutkaisuus voi sen sijaan kasvaa esitettyjen muutosten myötä. Nettomenouran määrittelyn monimutkaisuus ja uran asettamiseen liittyvä prosessi jäsenmaiden ja komission (ja neuvoston) välillä aiheuttaa riskin, että säännöstön läpinäkyvyys ja tasapuolisuus heikkenee. Tämän takia on erityisen tärkeää, että finanssipoliittista säännöstöä valvotaan riippumattomasti ja samalla parannetaan sen läpinäkyvyyttä.

## Lainsäädäntöehdotuksen mukaan finanssipolitiikan riippumattomien valvojien roolia kasvatettaisiin

Komissio ehdottaa muutoksia ja tarkennuksia kansallisten finanssipolitiikan valvojien (IFI) tehtäviin. Tehtävien laajentamisella pyritään vahvistamaan säännöstön noudattamista ja kansallista omistajuutta. Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää osaa koskevan asetuksen 22 artiklassa esitetään IFI:en uudeksi tehtäväksi nettomenouran noudattamisen arviointia ja havaittujen poikkeamien syiden arviointia. Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osaa koskevan asetuksen 3 artiklan 5 kohdassa esitetään tehtäväksi arvion antamista EDP-menettelyn vaatimien sopeutustoimien edistymisestä. Saman asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa esitetään arvion antamista nk. merkityksellisistä tekijöistä tilanteissa, joissa alijäämää tai velkaa koskevia viitearvoja on rikottu. Budjettikehysdirektiiviä koskevissa muutoksissa esitetään uusiksi tehtäviksi mm. EU:n finanssipoliittisten sääntöjen valvontaa (ks. edellä selostetut kohdat), velkakestävyysanalyysien tuottamista tai hyväksymistä, julkisen talouden kestävyyteen ja kestävään kasvuun liittyvien toimien arviointia tai budjettiviranomaisten niistä tekemien arvioiden hyväksymistä sekä finanssipoliittisten kehikkojen säännöllistä arviointia.

VTV pitää komission perimmäisiä tavoitteita säännöstön kansallisen valvonnan vahvistamisesta perusteltuina. Ehdotetut tehtävät edellyttäisivät sellaisenaan toteutuessaan lisäpanostusta valvonnan voimavaroihin. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan Valtioneuvoston kanta -osassa budjettikehysdirektiiviä käsittelevässä kohdassa, että valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena kansallisille finanssipolitiikan valvojille ehdotettuja uusia tehtäviä, vaan pitää nykyistä kehikkoa tältä osin riittävänä. Jäljempänä kirjelmässä todetaan, että myös valvonnassa päällekkäisyyttä komission tekemän valvonnan kanssa tulee välttää. On huomioitava, että finanssipoliittiset säännöstöt ovat aina luonteeltaan osin teknisiä, monimutkaisia ja ne perustuvat jossain määrin epävarmoihin indikaattoreihin ja tunnuslukuihin. Tämä aiheuttaa säännöstöihin luontaista tulkinnanvaraisuutta. Riippumaton valvonta lisää säännöstön läpinäkyvyyttä sekä varmistaa päätöksentekoprosessin tietoperustan laatua, ja siten sääntöjen tasapuolista soveltamista, vaikka valvontatyöhön kuuluukin myös samankaltaista tarkastelua, jota EU-komissio ja kansalliset valtiovarainministeriöt tekevät.

Valtioneuvosto ei pidä perusteltuna sitä, että valvojat osallistuisivat myös finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien laadintaan. On huomattava, että komission esittämistä tehtävistä vain pieni osa on tulkittavissa varsinaiseksi osallistumiseksi ko. suunnitelmien laadintaan. Nykytilanteessakin riippumaton valvonta kohdistuu esimerkiksi valtion talousarvion ja julkisen talouden suunnitelmien taustalla oleviin ennusteisiin, eivätkä komission esittämät tehtävät esimerkiksi velkakestävyysanalyysiin liittyen periaatteellisesti poikkeaisi jo olemassa olevista tehtävistä.

Komission ehdotuksen yksi olennainen piirre on, että finanssipolitiikan riippumattomat kansalliset valvojat nivotaan suoraan osaksi finanssipolitiikan EU-sääntöjen noudattamisen valvontaa ja siihen liittyvää päätöksentekoprosessia, jota toteuttavat EU-komissio ja neuvosto. Tämä koskee sekä vakaus- ja

kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää että korjaavaa osaa. Onkin todennäköistä, että tavoitteita EU-säännöstön kansallisen omistajuuden lisäämisestä ei saavutettaisi täysimääräisesti, jos riippumattoman valvojien tehtävät rajautuisivat kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen valvontaan[6]. Lisäksi on huomattava, että komission arvion mukaan esitetyt lainsäädäntömuutokset toisivat nk. finanssipoliittisen sopimuksen sopimusmääräykset osaksi EU-lainsäädäntöä. Finanssipoliittinen sopimus ja sen Suomessa toimeenpaneva finanssipoliittinen laki on nykyisin se väline, joka kytkee EU-säännöt ja niiden valvonnan kansalliselle tasolle. Jos finanssipoliittisen sopimuksen sopijaosapuolet katsovat, että sopimusta ei enää tarvita ja siitä luovutaan, olisi johdonmukaista, että kansalliset finanssipolitiikan valvojat kytketään sääntöjen noudattamisen valvontaan komission esittämällä tavalla suoraan EU-lainsäädännössä.

U-kirjelmässä todetaan koskien Vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osaa, että ”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.” VTV:n näkemyksen mukaan kyseisellä ehdotuksella ei siirrettäisi vastuuta komissiolta ja neuvostolta riippumattomille valvojille, vaan parannetaan komission ja neuvoston edellytyksiä toteuttaa tehtäväänsä: riippumattoman valvojan antama lisätieto voi varmentaa ja laajentaa komission käytössä olevaa tietoperustaa. Se, että riippumattoman valvonnan tuottama informaatio on esillä päätöksentekoprosessissa, ei lähtökohtaisesti lisää tulkinnanvaraisuutta, vaan se voi päinvastoin lisätä läpinäkyvyyttä ja antaa ko. prosessista vastaaville tahoille paremmat mahdollisuudet hallita sitä tulkinnanvaraisuutta, joka arvioihin joka tapauksessa sisältyy.

**Lisätietoja antavat:**

Matti Okko, johtaja, p. 09 432 5875, matti.okko@vtv.fi

Mika Sainio, johtava finanssipolitiikan tarkastaja, p. 09 432 5813, mika.sainio@vtv.fi

[6] U-kirjelmän Valtioneuvoston kanta -osassa todetaan, että ”Riippumattomien finanssipolitiikan valvojien roolin tulisi olla myös jatkossa tarkoin määritelty ja uusien tehtävien pitäisi ensi sijassa rajoittua suunnitelmien toteuttamisen ja kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen valvontaan.”