Vesa Vihriälä 13.9.2023

Työelämäprofessori, Helsingin yliopisto

Pyydetty lausunto valtiovarainvaliokunnalle ja talousvaliokunnalle

EU-komission ehdotukset EU:n finanssipoliittisten sääntöjen muuttamiseksi

Lausunnon kohteena olevat esitykset saattavat lainsäädännön muotoon ja täsmentävät komission 9.11.2022 antamassa tiedonannossa esitetyt linjaukset jäsenmaiden finanssipolitiikkaa ohjaavien ja rajoittavien sääntöjen muokkaamisesta. Lainsäädäntöaloitteet eivät muuta tiedonannon peruslinjauksia.

Aiemmin (16.1.) tiedonannosta laatimassani lausunnossa totesin tiedonannon peruslinjaukset järkeviksi. Uudistuksilla pyritään tekemään finanssipolitiikan säännöt realistisemmiksi ja maiden erilaiset olosuhteet paremmin huomioon ottaviksi, jolloin jäsenmaiden voisi olettaa pyrkivän niiden noudattamiseen toteutunutta paremmin. Samalla säännöissä pyritään ottamaan huomioon investointien ja erilaisten rakenneuudistusten myönteinen vaikutus (hyvin toteutettuina) talouden pidemmän ajan kasvuun ja edelleen julkisen talouden kestävyyteen.

Epäilyni liittyivät siihen, ovatko syntyvät maakohtaisesti räätälöidyt sopeutusurat velkaantumisen vähentämiseksi riittävän kunnianhimoisia ja ennen kaikkea, pystytäänkö riittävän hyvin varmistamaan, että jäsenmaat pysyvät tavoitteeksi asetetulla polulla.

Arvioin, että kumpaakin ongelmaa voisi lieventää merkittävän roolin antaminen EU-tason asiantuntijaelimelle sekä komission määrittämien sopeutumisurien arvioinnissa että etenkin sen arvioinnissa, milloin on kyse poikkeuksellisesta tilanteesta, joka oikeuttaa uralta poikkeamiseen ja kuinka pitkäksi aikaa poikkeaminen voidaan sallia. Toiseksi kiinnitin huomiota siihen, että EU:n maksamia tukia ja EVM:n rahoituslupausta kriisitilanteessa voitaisiin luultavasti ehdollistaa nykyistä laajemmin ja/tai tiukemmin finanssipoliittisten sääntöjen noudattamiselle. Tämä vahvistaisi jäsenmaiden kannustimia noudattaa sopeutumisuraa.

Lainsäädäntöehdotuksissa ei ole muutoksia, jotka poistaisivat huolet sopeutusurien riittävästä kunnianhimoisuudesta ja noudattamisen varmistamisesta. Aiemmat kommenttini EU-tason asiantuntijaelimen roolista ja poikkeamisen sanktioinnin vahvistamisesta pätevät tämän vuoksi edelleen.

Valtioneuvoston kannat pääosin perusteltuja

Valtioneuvosto suhtautuu perusmyönteisesti esitettyihin uudistuksiin, mutta jakaa edellä esittämäni huolen sekä sopeutumisurien riittävyydestä että toteutuksen varmistamisesta.

Valtioneuvoston kannassa nostetaan esille ns. turvalausekkeet sekä komission teknisiä uria että jäsenvaltioiden suunnitelmien sopeutusurien riittävän kunnianhimon tason varmistamiseksi. Kannasta ei selviä, mitä tällaiset turvalausekkeet valtioneuvoston mielestä voisivat olla. Komission ehdotuksessa tietynlainen minimivaatimus liittyy ns. korjaavan osan vaatimukseen, että liiallisen alijäämän prosessiin joutuneen maan korjatun nettosopeutusuran täytyy johtaa minimissään 0,5 % BKT:sta olevaan julkisen talouden tasapainon paranemiseen. Jos turvalausekkeilla tarkoitetaan

minimisopetustasoa ennalta ehkäisevään osaan (ts. komission tekniseen uraan tai sen pohjalta laadittuun jäsenvaltion ohjelman omaan sopeutusuraan), kaikille sopivan, riittävän tiukan mutta kuitenkin kansallista liikkumavaraa antavan minimin löytäminen voi olla vaikeaa. Sitä on myös hieman vaikea sovittaa yhteen uudistuksen perusidean kanssa; tavoitehan on perustaa jäsenmaiden sopeutusurat jäsenvaltiokohtaiseen velkakestävyysanalyysiin, ottaa kansalliset erityistekijät huomioon ja sitä kautta sitouttaa jäsenmaat tavoitteisiin. Syystä tai toisesta sovitulta sopeutusuralta poikkeamiselle voi sen sijaan perustellummin asettaa uralle palautumista koskevan minimitavoitteen, eikä nyt esityksessä oleva 0,5 % ole ainakaan liian ankara.

Valtioneuvosto kiinnittää perustellusti huomiota siihen, millaisia rakenneuudistuksia ja investointeja voidaan hyväksyä perusteluiksi velkasuhteen alenemisuralle pääsyn aikataulun lykkäämiselle. Valtioneuvoston kanta, että uudistusten ja investointien tulisi perustua huolelliseen analyysiin siitä, että ne hillitsisivät julkisia menoja tai parantaisivat potentiaalista kasvua eivätkä syrjäyttäisi yksityisiä investointeja, on tärkeä vaatimus.

Valtioneuvosto täsmentää vielä, että investointien pitäisi uskottavan tutkimustiedon perusteella voida vähintään arvioida hyödyttävän julkisen talouden tasapainoa niin, että ne maksaisivat itsensä kohtuullisella aikajänteellä. Pidän tätä hyvänä linjauksena. Se tarkoittaa samalla sitä, että investoinnit, jotka palvelevat unionin yleisiä tavoitteita, esimerkiksi ilmastonmuutoksen torjuntaa, ilman arvioitua vaikutusta toteuttavan maan julkisen talouden kestävyyteen, eivät olisi peruste lykätä julkisen talouden sopeutusaikataulua. Niinpä maiden tulisi rahoittaa tällaiset investoinnit tinkimällä muista menoista tai kiristämällä verotusta.

Valtioneuvosto toteaa myös aivan oikein, että vakaus- ja kasvusopimuksen yleisen poikkeuslausekkeen ja kansallisten poikkeuslausekkeiden aktivoimisen tulisi olla mahdollista vain erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa. Hyväksyttävän tai perustellun poikkeustilanteen toteaminen on vaativa tehtävä sekä EU-tasolla että kansallisella tasolla. Toisaalta jäsenmaiden hallituksilla on usein, etenkin vaalien lähestyessä, vahva intressi todeta moni taloustilanne sillä tavoin poikkeukselliseksi, että nettomenouralta poikkeaminen on perusteltua. Jäsenmaiden hallitukset voivat myös kollektiivisesti pyrkiä vetoamaan komissioon EU-tason poikkeustilan määrittämiseksi jopa sellaisessa tilanteessa, jossa se ei ole täysin perusteltua.

Riippumattomien valvojien rooli on syytä olla vahva

Poikkeustilojen määrittämiselle ei niiden luonteen takia voi kirjoittaa täsmällisiä ennakkosääntöjä. Kyse on aina väistämättä tapauskohtaisesta harkinnasta. Tästä syystä paras tapa rajoittaa liiallista turvatumista poikkeustilaan perusteena poiketa julkisen talouden vakautusuralta nähdäkseni olisi hallitusten ja myös komission ulkopuolisten asiantuntijatahojen kytkeminen poikkeustilan syntymisen ja myös sen päättymisen toteamisprosessiin.

Kansalliset riippumattomat finanssipolitiikan arvioijat sopivat tähän rooliin hyvin ja vastaavalle Euroopan tason elimelle (ensimmäiseksi mieleen tulee Euroopan finanssipoliittinen komitea, vahvistetuin resurssein) olisi myös paikallaan luoda tällainen rooli. Komission ehdotuksessa EU-tason asiantuntijaelintä ei mainita. Kansallisten riippumattomien valvojien roolia sen sijaan korostetaan selvästi, kytkemättä näitä kuitenkaan poikkeusolojen toteamiseen. Prosessin tässä vaiheessa lienee vaikeaa saada EU-tason riippumattomalle asiantuntijaelimelle edellä tarkoittamaani roolia. Sen sijaan kansallisten riippumattomien valvojien asema voidaan ja mielestäni tulisi määrittää vahvaksi.

Valtioneuvosto suhtautuu kansallisten riippumattomien valvojien rooliin nihkeästi. Valtioneuvosto katsoo, ettei kansallisille finanssipolitiikan valvojille tulisi antaa lainkaan roolia korjaavassa osassa ja eikä pidä perusteltuna sitä, että valvojat osallistuisivat myös finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien laadintaan. ”Riippumattomien finanssipolitiikan valvojien roolin tulisi

olla myös jatkossa tarkoin määritelty ja uusien tehtävien pitäisi ensisijassa rajoittua suunnitelmien toteuttamisen ja kansallisten finanssipolitiikan sääntöjen valvontaan”(s.22).

Kansallisten riippumattomien valvojien roolin tällaiselle rajaamiselle ei ole hyviä perusteita. On tyypillistä, että hallitukset pyrkivät julkisen talouden vakauttamissuunnitelmissa ylikorostamaan rakenteellisten toimien vaikutusta talouden kasvuun ja julkisen talouden tasapainottumiseen, poikkeamien toteutuessa korostamaan olosuhteiden poikkeuksellisuutta ja korjaavia toimia esittäessään antamaan ylioptimistisen kuvan toimien tehokkuudesta.

Riippumattomien valvojien arviointi vähentäisi – vaikka ei tietenkään poistaisi – riskiä epärealististen suunnitelmien ja toimenpiteiden hyväksymisestä. Komission esityksissä valvojille on annettu rooli esittää arvio niin keskipitkän aikavälin suunnitelmasta, yleinen rooli arvioida suunnitelman toteutumista ja rooli esittää liiallisen alijäämän prosessin yhteydessä arvio ns. relevanteista tekijöistä sekä korjaustoimenpiteiden vaikuttavuudesta. Nämä kaikki ovat tärkeitä. Ja kuten aiemmin totesin, riippumattomalle arvioitsijalle olisi hyvä antaa eksplisiittinen rooli myös poikkeusolosuhteiden toteamisessa esimerkiksi niin, että komission täytyy aina pyytää tällaisen elimen arvion ennen kuin se voi suosittaa asetuksen 1466 artiklan 25 mukaisesti neuvostolle yksittäistä jäsenmaata koskevien poikkeuksellisten olosuhteiden toteamista.