HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

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

14.9.2023

Antti Ronkainen, väitöskirjatutkija
Oikeustieteellinen tiedekunta, Helsingin yliopisto

Kiitän valtiovarainvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto EU:n finanssipolitiikan sääntöjen uudistuksesta. Keskityn lausunnossani kommentoimaan komission esitystä koskien vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevää ja korjaavaa osaa. **Komission esityksessä pyritään siirtymään tiukoista velkasäännöistä joustavampiin velkastandardeihin ja huomioimaan investoinnit ja rakenteelliset uudistukset entistä vahvemmin kestävässä finanssipolitiikassa, mutta komission esityksessä on edelleen riskinä, että sääntöuudistus tulee ylläpitämään Eurooppaa kroonisesti vaivaavaa ali-investointia, erityisesti vihreän siirtymän osalta**.

Komission esitys finanssipoliittisten sääntöjen uudistamiseksi

Euron käyttöönoton jälkeen on havaittu, että vakaussopimuksen korjaava osio on estänyt riittävän elvyttävän finanssipolitiikan taantumien aikana, eikä toisaalta ehkäisevä osio ole onnistunut varmistamaan sääntöjen noudattamista.[1] Tavanomaisen keynesiläisen kritiikin mukaan sääntökehikko on johtanut liian kireään finanssipolitiikkaan talouskriisien aikana ja vastaavasti ortodoksisen kritiikin mukaan budjettisäännöt eivät ole onnistuneet hillitsemään liiallista velkaantumista. Riippuen näkökannasta finanssipoliittisten sääntöjen muutosesityksissä on korostunut joko finanssipoliittisen liikkumavaran lisääminen tai sääntökehikon vahvistaminen.[2]

Komissio on huomioinut nämä kritiikit 9.11.2022 jättämässään esityksessä finanssipoliittisten sääntöjen uudistamiseksi, jonka mukaan EU:n taloushallinnassa siirryttäisiin vakaus- ja kasvusopimuksen 3 ja 60 prosentin alijäämä- ja velkasäännöistä pidemmän aikavälin maakohtaisiin tavoitteisiin, joilla kyseisiin viitearvoihin pyritään. Tarkoituksena on määrittää velkakestävyys nykyisiä viitearvoja laajemmin, huomioida selkeämmin rakenteelliset uudistukset ja investoinnit kestävässä finanssipolitiikassa sekä lisätä kansallista omistajuutta finanssipolitiikan määrittelyssä. Siirtymistä velkasäännöistä kansallisiin standardeihin on kannatettu

[1] Niels Gilbert & Jasper De Jong (2019) The mixed success of the Stability and Growth Pact, VoxEU.org: https://cepr.org/voxeu/columns/mixed-success-stability-and-growth-pact
[2] Keskustelua sääntökehikon uudistamisesta, VoxEU debate on euro area reform: https://cepr.org/debates/euro-area-reform

taloustieteilijöiden keskuudessa.[3] Komissio jätti 26.4.2023 tarkemman esityksen vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän ja korjaavan osan uudistuksista, jota seuraavassa osiossa kommentoin tarkemmin.

Vakaus - ja kasvusopimuksen ennalta ehkäisevä osa

Komission esityksen keskeinen uudistus on siirtyminen vakaus- ja kasvusopimuksen velkasäännöistä kansallisiin keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteellisiin suunnitelmiin. Uuden ohjauskehikon mukaan 1) komissio laatisi ensin kaikille alijäämä- tai velkasäännön ylittäville EU-maille tekniset julkisen talouden sopeutusurat, 2) joiden pohjalta jäsenmaat laatisivat kahdenkeskisten neuvotteluiden pohjalta yhteistyössä komission kanssa kansalliset keskipitkän aikavälin (4-7 vuotta) finanssipoliittis-rakenteellisista suunnitelmat, 3) jotka neuvosto lopulta hyväksyisi. Aikaisempien velkasääntöjen sijaan neuvoston hyväksymät suunnitelmat loisivat ankkurin jäsenmaiden finanssipolitiikalle ja laajemmin EU-maiden talouspolitiikan koordinaatiolle. Komission esitystä on kritisoitu siitä, että vaatimalla pitkän aikavälin suunnitelmat niiltä jäsenmailta, jotka ylittävät jomman kumman viitearvon, ei kiinnitetä kylliksi huomiota niiden jäsenmaiden velkakestävyyteen, jotka eivät vielä riko 3 ja 60 prosentin alijäämä- ja velkasääntöjä, vaikka niiden velkaantumisessa olisi epäkestäviä piirteitä.[4]

Sopeutusurien ja velkakestävyyden määrittäminen on tiedonannon ja komission esitysten perusteella erittäin teknisiä operaatioita. Komissio esittää enemmän kriteereitä sopeutusurien määrittämiselle kuin kansallisten suunnitelmien laatimiselle, vaikka molemmat perustuvat samanlaiseen käsitykseen velkakestävyydestä. Samalla pyrkimyksenä on kasvattaa riippumattomien finanssipoliittisten arvioijien (Suomessa Valtiontalouden tarkastusvirasto) asemaa velkakestävyyden määrittämisessä sekä velkasuunnitelmien laadinnassa. Ei ole myöskään selvää, kuinka paljon uudistus lopulta yksinkertaistaa nykyistä varsin monimutkaista sääntökehikkoa. Lisäksi neuvoston hyväksymät kansalliset suunnitelmat voivat poiketa komission laatimista

[3] Blanchard, Leandro & Zettelmeyer (2021) Redesigning EU fiscal rules: from rules to standards. *Economic Policy*, Volume 36, Issue 106, April 2021, 195–236, https://doi.org/10.1093/epolic/eiab003
[4] Lucio Bench (2023) Making sense of the European Commission's fiscal governance reform plan, luku 2: Who need early fiscal guidance? *Bruegel, Policy Brief*: https://www.bruegel.org/policy-brief/making-sense-european-commissions-fiscal-governance-reform-plan

sopeutusurista, mikä korostaa velkakestävyyden poliittista luonnetta niistä neuvoteltaessa uudessa ohjauskehyksessä.

Kaikista teknisistä yksityiskohdista huolimatta komission esityksen artiklassa 12 edellytetään keskipitkän aikavälin suunnitelmalta ainoastaan, että se "varmistaa tarpeellisen finanssipoliittisen sopeutuksen julkisen velan saattamiseksi *laskevalle uralle viimeistään sopeutusjakson lopussa* tai sen *pitämiseksi vakaalla tasolla* sekä julkisen talouden alijäämän *tuomiseksi tai pitämiseksi kolmen prosentin viitearvon alapuolella keskipitkällä aikavälillä*". **Väärinkäsitysten välttämiseksi olisi syytä määrittää neuvotteluiden loppuvaiheessa tarkemmin, mitä julkisen velan "laskevalla uralla" ja "vakaalla tasolla" sekä alijäämän pitämisellä viitearvon "alapuolella keskipitkällä aikavälillä" tarkoitetaan, koska nämä tulevat määrittämään EU-maiden talouspolitiikan suunnan sitten kun vakaus- ja kasvusopimus uudistuksen myötä astuu taas voimaan.**

Vakaussopimuksen korjaava osa

Komission esityksen mukaan vakaus- ja kasvusopimuksen korjaavaa osaa muutettaisiin niin, että niin sanottu 1/20 sääntö poistettaisiin, joka edellyttää 60 prosentin julkisvelan ylittävän osan vähentämistä vuotuisesti 5 prosentilla. Tämä on kannatettava uudistus, sillä eurokriisin aikana lisätty sääntö on ollut finanssipoliittisesti liian tiukka, eivätkä jäsenmaat ole kyenneet eivätkä halunneet seurata sitä. Sen sijaan korjaavaan osaan on liitetty uusi vaatimus, jonka mukaan niinä vuosina, "joina julkistalouden alijäämän odotetaan ylittävän viitearvon, tulisi korjaavan nettomenopolun olla yhdenmukainen vähintään 0,5 prosentin bruttokansantuotteesta vuosittaisen vähimmäissopeutuksen kanssa".

Kirjaus on epäselkeä sen suhteen, edellytetäänkö 0,5 prosentin vuosisopeutusta rakenteelliseen alijäämään, julkiseen velkaan vai nettomenoihin, mikä johtuu osaltaan komission epäselkeästä ja osin ristiriitaisesta kommunikaatiota uudistuksen suhteen. **Niin ikään väärinkäsitysten välttämiseksi esitystä korjaavan osan uuden kriteeristön suhteen olisi syytä täsmentää, sillä se tulee määrittämään liiallisen alijäämän prosessiin joutuvien maiden talouspolitiikkaa.**

Riittävän finanssipoliittisen liikkumavaran varmistaminen

Finanssipoliittisten sääntöjen uudistus tulee vaikuttamaan keskeisesti siihen, millaista finanssipolitiikkaa EU-maat harjoittavat koronapandemian jälkeen nykyisen monikriisin oloissa, jota leimaavat energiakriisi, irtikytkeytyminen Venäjästä, ilmastonmuutos, puolustusmäärärahojen kasvupaineet ja deglobalisaation kiihtyminen. Huomioiden koronapandemian myötä kasvaneet velkataakat ja toisaalta lisääntyneet julkiset menopaineet Ukrainan sodan, ilmastonmuutoksen ja kasvavan suurvaltakilpailun myötä komission lähtökohta julkisen talouden sopeutustahdin keventämisestä on kannatettava. **Vaikka pyrkimys kansallisiin velkastandardeihin siirtymisestä välittyy selkeästi, esityksessä on vielä paljon erittäin merkittäviä epäselvyyksiä liittyen ennaltaehkäisevän ja korjaavan osan uudistuksiin.**

Perustuen IMF:n arvioihin EU-maiden taloudellisesta kehityksestä komission esitys jakaisi EU-maat kolmeen ryhmään: 1) liiallisen alijäämän prosessiin joutuvat maat (Belgia, Ranska, Italia, Puola, Romania, Slovakia & Espanja), 2) maat joiden alijäämä on alle 3 % mutta joiden julkisvelka on yli 60 % (Itävalta, Kroatia, Kypros, Suomi, Saksa, Kreikka, Unkari, Portugali & Slovenia) sekä 3) maat, jotka eivät ylitä kumpaakaan viitearvoa (Bulgaria, Tshekki, Tanska, Viro, Irlanti, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Alankomaat & Ruotsi).[5]

Komission esitys johtaisi ryhmiin 1 ja 2 kuuluvat 16 maata tekemään budjettisopeutusta kansallisen keskipitkän aikavälin puitteissa. Kun huomioidaan Ukrainan sodan aiheuttamat paineet sotilasmenojen kasvuun ja että sopeutusta on helpompi tehdä leikkaamalla vielä toteutumattomista investoinneista kuin tekemällä veronkorotuksia tai leikkauksia pysyviin menoihin, komission esitys tulisi nykyisellään johtamaan hyvin todennäköisesti julkisten investointien merkittäviin leikkauksiin. Euroopan keskuspankin koronnostojen vaikutus valtioiden velanhoitokuluihin kiihdyttää tätä kehitystä entisestään ja onkin riskinä, että uudistus ei huomioi tarpeeksi EU-maiden kasvaneita investointitarpeita nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa. Ekonomistit ovat esimerkiksi tuoneet jo esiin, että komission nykyisen esityksen mukaan ainoastaan 9 EU-maata

[5] Darvas (2023) Fiscal rule legislative proposal: what has changed, what has not, what is unclear? Bruegel: https://www.bruegel.org/analysis/fiscal-rule-legislative-proposal-what-has-changed-what-has-not-what-unclear

(Ruotsi, Tanska, Viro, Latvia, Liettua, Irlanti, Luxemburg, Slovenia & Romania) voisivat kasvattaa ympäristöinvestointia rikkomatta uutta sääntökehikkoa.[6]

Jäsenmaiden (erityisesti Saksan ja Ranskan) näkemykset ovat vielä hyvin kaukana toisistaan, mutta sopimus pitäisi saada aikaiseksi vielä loppuvuoden aikana, ettei uudistus lykkäänny eurovaalien jälkeiseen aikaan.[7] Neuvotteluiden loppuvaiheessa olisi ratkaistava velkakestävyyttä, alijäämäsäännön sisältöä ja kansallisten keskipitkän aikavälin suunnitelmien laadintaa koskevat epäselvyydet niin, että uudistus ei ylläpidä liian kireää finanssipolitiikkaa ja kroonisia ali-investointeja tai estä jäsenmaiden elvyttämistä tulevissa taantumissa. Lisäksi on huomioitava, että mitä vähemmän jäsenmailla on mahdollisuuksia vastata kansallisesti taantumiin ja nykyiseen monikriisiin, sitä todennäköisemmäksi tulevat myös eurooppalaiset yhteisvelkaan perustuvat ratkaisut.

Mikäli uudistuksessa ei päästä kansallisiin velkastandardeihin vaan sääntökehikossa säilyy tiukkojen numeeristen velkasääntöjen idea, riittävät investoinnit voidaan taata antamalla strategisesti tärkeille investointeille erityisasema niin, että ne jätettäisiin 3 prosentin alijäämäsäännön ulkopuolelle.[8] Lehtitietojen mukaan sotilasmenot ollaan jättämässä tämän niin sanotun golden rule -periaatteen mukaisesti alijäämäsäännön ulkopuolelle ja samaan tulisi pyrkiä myös ympäristöinvestointien osalta.[9] On puhtaasti poliittinen kysymys, miten esimerkiksi sotilasmenot ja ympäristöinvestoinnit määritellään, mutta tämänkaltaisen järjestelyn tarkoituksena on varmistaa, etteivät kasvaneet investointipaineet puolustukseen ja vihreään siirtymään johdu tarpeettoman suuriin leikkauksiin esimerkiksi terveydenhuollosta tai koulutuksesta.

---

[6] Mang & Caddick (2023) New EU fiscal rules jeopardise investment needed to combat climate crisis. New Economics Foundation: https://neweconomics.org/2023/08/new-eu-fiscal-rules-jeopardise-investment-needed-to-combat-climate-change

[7] Germany, France clash over reform of EU fiscal rules, deal seen by end-2023, Reuters 16.6.2023: https://www.reuters.com/markets/us/germany-france-clash-over-reform-eu-fiscal-rules-deal-seen-by-end-2023-2023-06-16/

[8] Darvas, Claeys & Leandro (2016) A proposal to revive the European Fiscal Framework. Bruegel: https://www.bruegel.org/policy-brief/proposal-revive-european-fiscal-framework

[9] New rules would give Europe more scope for military spending post-Ukraine invasion, Reuters 7.9.2023: https://www.reuters.com/world/europe/new-rules-would-give-europe-more-scope-military-spending-post-ukraine-invasion-2023-09-07

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter

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

14.9.2023

Suomi on korostanut EU-politiikan pitkässä linjassaan tiukkaa kansallista finanssipolitiikkaa. Nykyisen hallituksen kannat suhtautumisessa investointeihin ovat samansuuntaiset edellisen hallituksen kanssa korostaessaan investointien vaikutusta budjettitasapainoon kuin niiden pidempiaikaisia vaikutukseen laajempiin poliittisiin kysymyksiin, kuten ilmastonmuutokseen tai Euroopan pysymiseen mukana suurvaltakilpailussa. **Finanssipolitiikan sääntöuudistuksen yhteydessä olisi syytä arvioida laajemmin, kuinka tarkoituksenmukaista talouspolitiikkaa Suomen perinteisesti kannattamalla sääntöpohjaisella taloushallinnalla voidaan saavuttaa nykyisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa.**

antti.ronkainen@helsinki.fi / 050-4488579 / anttironkainen @ twitter