Eduskunta
Talousvaliokunta
TaV@eduskunta.fi

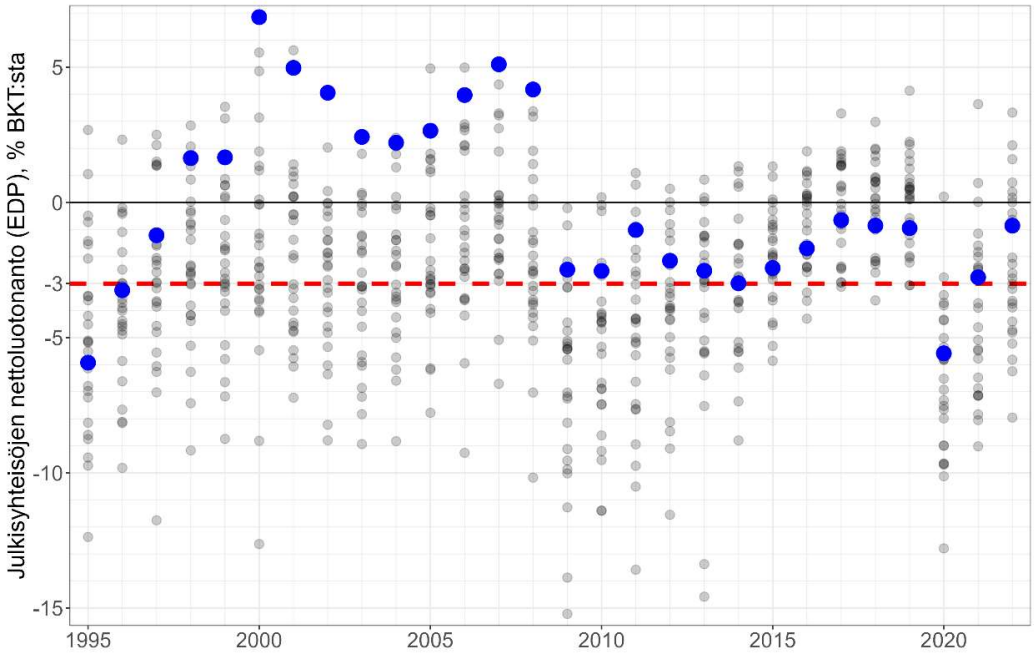
Asia: U 23/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotukset Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi (Finanssipolitiikan säännöt)

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Talouspolitiikan arviointineuvostolta kirjallista lausuntoa U-kirjelmästä Finanssipolitiikan säännöt.

Aikaisempien sääntöjen ohjaavuus on jäänyt heikoksi

Nykyiset Euroopan unionin (EU) kansallista finanssipolitiikkaa koskevat säännöt ovat jääneet ohjausvaikutuksiltaan heikoiksi. Tästä ovat osoituksena julkisen talouden alijäämät, jotka usein ylittävät 3 prosentin raja-arvon suhteessa BKT:een, joidenkin jäsenvaltioiden korkeat velkaantumisasteet ja se, että jäsenvaltioiden finanssipolitiikka on usein myötäsyklistä (ks. esim. Puonti, 2022). Lisäksi säännöt ovat erittäin monimutkaisia osittain Euroopan velkakriisin seurauksena toteutettujen uudistusten vuoksi. Ne perustuvat suurelta osin indikaattoreihin, joita on vaikea mitata ja joita voidaan joutua tarkentamaan merkittävästi jälkikäteen (European Fiscal Board, 2019). Näitä ovat esimerkiksi julkisen talouden rakenteellinen rahoitusasema (suhdannevaikutuksin oikaistu julkisen talouden rahoitusasema) ja tuotantokuilu eli todellisen ja potentiaalisen BKT:n erotus, jonka estimointeja ja tarkentumista on Suomen aineistolla viimeksi tutkinut Rybarczyk (2023) Talouspoliittisen arviointineuvoston toimeksiannosta. Seurattavien indikaattoreiden monimutkaisuus vaikuttaa osaltaan siihen, että sääntöjen noudattaminen on heikkoa.

Kuviossa 1 esitetään nykyisen alijäämäsäännön eli julkisyhteisöjen nettoluotoannon kehitys suhteessa BKT:een 1995-2022. Punainen katkoviiva on alijäämän 3 prosentin raja-arvo ja siniset ympyrät kuvaavat Suomen ja harmaat ympyrät muiden EU-jäsenmaiden julkisen talouden rahoitusasemaa.



Kuvio 1. Julkisyhteisöjen nettoluotonanto maittain 1995–2022.

Kuvio 1 osoittaa monien jäsenvaltioiden alijäämien pysyneen 3 prosentin tuntumassa suhteessa BKT:een jopa hyvinä taloudellisina aikoina. de Haanin ja Amtenbrinkin (2023) mukaan jäsenvaltiot pitivät 3 prosentin alijäämätavoitetta pikemminkin kansallisen finanssipolitiikan ohjeena kuin rajana, jota ei saa rikkoa. Tämä selittää myös, miksi alijäämän viitearvo ylitettiin säännöllisesti suhdannetaantumissa. Näissä tilanteissa ei Euroopan komissio eikä myöskään talous- ja rahoitusasioiden neuvosto (Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN) olleet halukkaita määräämään EU:n lainsäädännön mahdollistamia sanktioita sääntöjä rikkoneille jäsenvaltioille.

Uudistusten päälinjat ja niitä koskevat arviot

Komission ehdotukset pitävät sisällään merkittäviä muutoksia nykykäytäntöön nähden ja muutosten taustalla on sinänsä perusteltuja tavoitteita. Vuosittaisen tarkastelun sijasta päähuomio uudistuksissa on keskipitkässä aikavälissä ja velkakestävyydessä siten, että huomioidaan maiden väliset erot velkatasoissa lähtötilanteessa. Tavoitteissa pysymistä pyritään arvioimaan sellaisilla mittareilla, joita voidaan nykyistä luotettavammin seurata. Keskeisessä osassa ovat maiden keskipitkän aikavälin finanssipoliittis-rakenteelliset suunnitelmat. Niillä kytketään yhteen julkisen talouden velkakestävyyteen tähtäävä finanssipolitiikkaa ja kasvupolitiikkaa (investointeja ja rakenteellisia uudistuksia). Julkisen talouden sopeuttamisura riippuu tällöin myös viimeksi mainituista toimista.

Valtioneuvosto pitää velkakestävyyden korostamista kannatettavana. Myös Talouspolitiikan arviointineuvosto on pitänyt tätä kriteeriä keskeisenä finanssipolitiikan arvioissaan. Komission jatkossa valmistelemat ns. tekniset urat julkisen talouden velka/BKT-suhteelle perustuvat oletuksiin muun muassa korkotason ja talouskasvun kehityksestä. Näihin liittyy huomattavaa epävarmuutta ja arviot vaihtelevat vuosittain. Toisaalta pyrkimyksenä on pitää kiinni tavoitteeksi määritellystä velkakestävyyden turvaavasta menokehityksestä. Tässä valossa valtioneuvoston kannassa mainitut sopeutumisuria koskevat riittävät turvalausekkeet ovat hyvin perusteltuja, vaikka niiden muodosta ei ole esitystä.

Komission ehdottamassa uudistettavassa julkisen talouden valvontakehyksessä julkisen velan kestävyys asetetaan keskeiseksi tavoitteeksi *nettomenoja* koskevan säännön avulla. Nettomenoilla tarkoitetaan julkisia menoja, joista on vähennetty päätösperäiset tulojen muutokset, korkomenot ja suhdanteista riippuvat työttömyysmenot. Keskittyminen julkisen talouden rakenteellisen rahoitusaseman sijasta nettomenojen vähintään neljän vuoden kehitysuraan (’nettomenopolku’) on Talouspolitiikan arviointineuvoston näkemyksen mukaan parannus nykyiseen. Vuodet finanssikriisin jälkeen osoittivat rakenteellisen rahoitusaseman arviot alttiiksi isoille revisioille vuodesta toiseen. Julkisen talouden alijäämä ei ole yksin kansallisen hallituksen päätettävissä, mutta hallitukset voivat suoraan vaikuttaa suurimpaan osaan omista menoistaan, mikä puoltaa menosäännön kaltaista ohjausta. Jatkossa olisi kuitenkin myös kansallisesti kiinnitettävä huomiota siihen, miten nettomenosäännön yksityiskohdat määritellään ja miten sääntöä sovelletaan. Sen mukaista menouraa määritettäessä ratkaistavaksi tulevat esimerkiksi kysymykset verotukien laskemisen menetelmistä.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna sitä, että merkittävät rakenteelliset uudistukset ja investoinnit suunniteltaisiin osana julkisen talouden suunnittelua ja että rakenteellisilla uudistuksilla maat voivat saada lisäsopeutusaikaa. Kannanotossa kiinnitetään huomiota siihen, että niille tulisi kuitenkin antaa selkeät ja läpinäkyvät vaatimukset, että näin voidaan menetellä. Esitetty kannanotto on perusteltu, mutta on joka tapauksessa hyvä tunnistaa, että sopeutusuran mittaluokan kytkeminen uudistusten vaikutuksiin on käytännössä hyvin vaikea tehtävä. Isojen uudistusten vaikutusten arviointi pitää sisällään yleensä huomattavaa epävarmuutta muun muassa vaikutusten ajoittumisesta ja vaikutusarviot tyypillisesti muuttuvat

ajassa sitä mukaa, kun uudistusten yksityiskohtia hiotaan ja saadaan tarkempia arvioita käytännössä havaittavista vaikutuksista.

Olennaista komission sääntöehdotuksen onnistumiseksi nykyistä paremmin on, pystytäänkö muutoksilla vahvistamaan finanssipolitiikan sääntöjen noudattamista ja kansallista omistajuutta ja sitoutumista. Mm. tämän vuoksi komissio ehdottaa kansallisten riippumattomien finanssipolitiikan valvojien (Independent Fiscal Institution, IFI) tehtävien laajennusta. Suomessa Valtiontalouden tarkastusvirasto toimii EU-lainsäädännössä tarkoitettuna riippumattomana kansallisena valvontaelimenä. Itsenäiset kansalliset valvojat tulisivat osaksi EU-sääntöjen noudattamisen valvontaa ja EU-komission ja neuvoston päätöksentekoprosessia niin vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevän kuin korjaavan osan osalta.

Valtioneuvoston U-kirjelmässä ei pidetä perusteltuna sitä, että kansalliset itsenäiset finanssipolitiikan valvojat osallistuisivat finanssipoliittis-rakenteellisten suunnitelmien (kuten velkakestävyysanalyysien) laadintaan ja arviointiin. Talouspolitiikan arviointineuvoston näkemyksen mukaan itsenäisten finanssipoliittisten valvojien mukanaolo kuitenkin parantaisi mahdollisuuksia ottaa huomioon kansallista erityisosaamista ja kansallista omistajuutta. Luonnollisesti eri maiden kansallisten finanssipolitiikan valvojien sekä European Fiscal Board:n resurssien tulee olla riittävät, jotta laadukkaita arviota ja laskelmien taustaoletusten valmistelua voidaan toteuttaa.

Viime kädessä neuvosto (ECOFIN) tekee komission ehdotuksen pohjalta poliittiset päätökset kunkin jäsenmaan finanssipolitiikan sääntöjen noudattamisesta tai noudattamatta jättämisestä ja sanktioinnista. Käytännössä jäsenmailla ja niiden ministereillä on ollut korkea kynnys esittää sanktioita toisille jäsenmaille, ja tämä riski säilyy myös tulevaisuudessa. Läpinäkyvämmät säännöt ja riippumattomat kansalliset finanssipolitiikkaa koskevat arviot ja valvonta ovat siksi keskeisiä tekijöitä, joita tarvitaan velkakestävyyden aikaansaamisessa.

Lisätietoja Talouspolitiikan arviointineuvosto

varapuheenjohtaja Seija Ilmakunnas, seija.k.ilmakunnas@jyu.fi

puheenjohtaja Niku Määttänen, niku.maattanen@helsinki.fi

pääsihteeri Anni Huhtala, anni.huhtala@vatt.fi

tutkija Henri Keränen, henri.keranen@vatt.fi

Viitteet

de Haan, J., ja Amtenbrink, F. (2023) The European Commission's Proposals for Reform of the Stability and Growth Pact: On the right track but not there yet, SUERF Policy Note Issue No 317, August 2023

European Fiscal Board (2019) Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation https://commission.europa.eu/publications/assessment-eu-fiscal-rules-focus-six-and-two-pack-legislation_en

Puonti, P. (2022) EU's Fiscal Framework – identified shortcomings and proposed remedies, Background report for the Finnish Economic Policy Council. https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2022/12/EU_fiscal_Puonti_2022.pdf

Rybarczyk, A. (2023) Potential output, output gap, and their revisions in Finland, Memorandum for the Finnish Economic Policy Council August 31, 2023.