Lausunto eduskunnan talousvaliokunnalle Euroopan komission Euroopan unionin finanssipoliittisten sääntöjen muuttamista koskevista ehdotuksista (Asia: U 23/2023 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotukset Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi)

Euroopan komissio julkisti huhtikuussa 2023 kolme Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntökehikkoa koskevaa uudistusehdotusta. Niissä ehdotettiin muutoksia talouden ohjausjärjestelmän ennaltaehkäisevään osaan (COM (2023) 240 final), korjaavaan osaan (COM (2023) 241 final) ja budjettikehityksiä koskeviin säädöksiin (COM(2023) 242 final). Ehdotukset vastasivat huomattavalta osin Euroopan komission viime vuoden lopulla (9.11.2023) esittämää kaavailtuja uudistuksia koskenutta tiedonantoa (European Commission, 2022a). Valtioneuvoston U-kirjelmä U23/2023 vp muotoilee valtioneuvoston kannan uusiin ehdotuksiin.

Uudistusten yhtenä tavoitteena on sääntelykehikon yksinkertaistaminen niin, että julkisen talouden kehitysuran asettaminen jäsenmaille sekä vuotuisen julkisen talouden valvonta perustuisi yhteen ainoaan operatiiviseen indikaattoriin. Tällaisena indikaattorina toimisivat *nettomenojen* muutokset. Tässä nettomenoilla tarkoitetaan julkisia menoja ilman korkomenoja, päätösperäisiä tulopuolen toimenpiteitä sekä menomuutoksia, joihin valtio ei voi vaikuttaa. Tällaisia ovat esimerkiksi työllisyystilanteen muutoksesta aiheutuvat työttömyysmenojen muutokset sekä Euroopan Unionin suorassa päätösvallassa olevien menojen muutokset.

Nettomenouraa käytettäisiin sekä ennaltaehkäisevää että korjaavaa osaa koskevissa ehdotuksissa. Suomeen kohdistuvan sääntelyn näkökulmasta näistä keskeisimmältä vaikuttaa ennaltaehkäisevää osaa koskeva uudistus. Korjaavaa osaa sovellettaisiin uudistetussa muodossaan ensisijaisesti ”huomattavien velkahaasteiden maihin”, jollaisena Suomea ei ehdotuksessa tarkoitetussa mielessä edelleenkään voida pitää. Toisaalta Suomen EDP-velkasuhde on siirtynyt oleellisesti kauemmas sallitusta 60 prosentin rajasta mm. vuonna 2022 toteutetun tilastointikäytäntöjen muutoksen vuoksi (Tilastokeskus, 2022), ja uudistetussa muodossaan ennaltaehkäisevän osan säädökset kohdistuvat ensisijaisesti 60 prosentin rajan ylittäneisiin maihin.

Toisen keskeisen elementin uudistuksissa muodostaisivat EU-maiden laatimat keskipitkän aikavälin *finanssi- ja rakennepoliittiset suunnitelmat.* Vakaus- ja kasvusopimuksen mukaisen 60 prosentin EDP-velkasuhteen ylittävien maiden kohdalla suunnitelman laadinnan mekanismi toimisi siten, että Euroopan komissio julkistaisi maan nettomenojen *teknisen kehitysuran* neljäksi vuodeksi. Asetusehdotuksessa esitetty teknisen uran luonnehdinta (COM(2023) 240 final, liite 1) on erittäin yleisluontoinen, ja komissiolle näyttäisi jäävän suuren harkintavalta uran asettamisessa. Teknisen uran julkistamisen jälkeen jäsenmaa esittäisi

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

finanssipoliittis-rakenteellisessa suunnitelmassa kansallisesti suunniteltu nettomenouran vähintään neljäksi vuodeksi sekä muun muassa suunniteltuja finanssi- ja rakennepoliittisia toimenpiteitä.

Komission pyrkimys käyttää julkisen talouden tasapainotavoitteiden toteutumisen arvioinnissa vain yhtä indikaattoria on parannus nykyiseen tilanteeseen. Nettomenojen sallitun uran määräytymisen mekanismi sisältäisi kuitenkin vahvasti harkinnanvaraisia elementtejä. Sallittu nettomenoura kytkettäisiin muun muassa komission maakohtaisissa suosituksissaan ehdottamiin uudistuksiin, ja siksi toteutuessaan asetusehdotukset lisäisivät Euroopan komission toissijaisuusperiaatteeseen huonosti sopivaa jäsenmaihin kohdistuvaa vallankäyttöä.

1. Nettomenouran käyttö menokehityksen valvonnassa on parannus nykyiseen

Euroopan unionin talouden nykyisessä ohjausjärjestelmässä EU-maiden menokehityksen rajoitteet perustuivat mm. keskipitkän tähtäimen budjettitavoitteisiin ja menosääntöön, jotka saattavat johtaa toisistaan huomattavasti poikkeaviin arvioihin julkisen talouden velkakehityksen hyväksyttävyydestä. Keskipitkän tähtäimen budjettitavoite on muotoiltu *rakenteellisen perusjäämän* (eli rakenteellisen alijäämän) avulla. Rakenteellinen perusjäämä ei ole budjetin alijäämään tai valtion velan kasvuun rinnastettavissa oleva havaittava suure, vaan komissio arvioi sitä Euroopan Unionin käyttöön kehitetyllä tuotantofunktiomenetelmällä (Havik et al., 2014).

Esimerkiksi OECD:n ja Kansainvälisen valuuttarahaston euromaiden rakenteellisesta perusjäämästä esittämät arviot poikkeavat usein oleellisesti Euroopan komission arvioista, ja myös toisistaan (Hers & Suyker, 2014). Mallia sovellettaessa joudutaan tekemään mallin parametrien arvoja koskevia, lähemmin perustelemattomia lisäoletuksia, joiden muuttaminen saattaisi muuttaa mallilaskelmien tuloksia oleellisesti esimerkiksi Suomen kohdalla (Kuusi, 2015). Lisäksi rakenteellista perusjäämää koskevia arviot saattavat muuttua jälkikäteen huomattavasti.

Rakenteellisella perusjäämällä on uudessa asetusehdotuksessa entistä vähäisempi rooli, vaikka se vaikuttaa kuitenkin olevan yksi komission teknistä kehitysuraa kiinnittäessä käyttämistä kriteereistä (COM (2023) 240 final, artiklat 5 ja 7). Yhteen velkakehityksen arviointikriteeriin keskittymistä on syytä pitää tervetulleena ja perusteltuna, ja nettomenouraa voidaan myös pitää rakenteelliseen alijäämään verrattuna oleellisesti paremmin valittuna kriteerinä. Nettomenouralla pysymisen vaatimus ei myöskään estäisi julkisten menojen päätösperäisiä lisäyksiä silloin kun niillä on vastineenaan julkisia tuloja kasvattavia toimenpiteitä (esimerkiksi veronkorotuksia).

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

2. Sallitun nettomenouran kytkeminen komission toivomiin uudistuksiin ei ole perusteltua

Uudistetun ennaltaehkäisevän osan vaatima julkisen talouden sopeuttamisen menetelmä lisäisi Euroopan komission harkintavaltaa, koska ennaltaehkäisevää osaa koskevan asetusehdotuksen mukaisessa teknisen nettomenouran kiinnittämisen menetelmässä on vahvasti harkinnanvaraisia elementtejä. Sitä määritettäessä käytettäisiin mm. komission dokumentissa (European Commission, 2022b) esiteltyjä menetelmiä, ja ilmeisesti myös ongelmalliseksi osoittautunut rakenteellista perusjäämää määriteltäessä käytetty matemaattinen malli säilyisi sen osana.

Ennaltaehkäisevää osaa koskevan asetusehdotuksen artiklan 12 mukaan finanssi- ja rakennepoliittisessa suunnitelmassa ”on selostettava, miten sillä varmistetaan tärkeimpiin talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaisissa suosituksissa yksilöityihin haasteisiin vastaavien investointien ja uudistusten toteuttaminen.” Artiklan 15 mukaista suunnitelman arviointia suorittaessaan komissio yhtenä kriteerinä toimisi se, onko sen suosittelemat uudistukset riittävässä määrin toteutettu, ja jos näin ei olisi, artiklan 18 mukaan jäsenmaahan sovellettaisiin komission määräämää nettomenouraa sen itsensä ehdottaman uran sijasta.

Arviot erilaisten rakenteellisten uudistusten hyödyllisyydestä kuuluvat usein politiikan ja talouden rajamaastoon, ja niitä koskevat kannanotot ilmentävät taloudellisten tosiseikkojen ohella väistämättä myös esittäjiensä poliittisia näkemyksiä. Suomen nykyisen valtioneuvoston arvion mukaan komission ”ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia”, ja sen mukaan ”kyse on jo olemassa olevan sääntelyn muuttamisesta, eivätkä jäsenvaltiot voi yksin saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita riittävällä tavalla” (U 23/2023, s. 16) Voidaan kuitenkin perustellusti arvioida, että siltä osin kun asetusehdotukset lisäävät Euroopan komisison vaikutusvaltaa rakenteellisista uudistuksista päätettäessä, komission roolin paisuttaminen vaikuttaa toissijaisuusperiaatteeseen huonosti sopivalta ja voi jopa johtaa siihen, että jäsenmaat saavuttavat asetusehdotuksessa kuvailtuja finanssipoliittisia tavoitteita entistä huonommin.

On perusteltua syytä epäillä, tuleeko Euroopan komissiolla aina olemaan riittävää kompetenssia arvioida finanssi- ja rakennepoliittisissa suunnitelmien mukaisten politiikkatoimien hyödyllisyyttä. Esimerkiksi vuonna 2017 esitetyissä, vuosina 2017-8 toteutettavia toimia koskeneissa komission maakohtaisissa suosituksissa Suomea kehotettiin varmistamaan, että ”hallintouudistus sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannustehokkuuden ja yhdenvertaisen saatavuuden parantamiseksi hyväksytään ja toteutetaan oikea-aikaisesti” (Euroopan Unionin neuvosto, 2017). Ainoa tapa, jolla Suomi olisi voinut noudattaa tällaista suositusta vuosina 2017-2018, olisi ollut toteuttaa soteuudistus Sipilän hallituksen esittämässä muodossa. Ei kuitenkaan ole täysin selvää, miksi Euroopan komissio olisi suomalaisia asiantuntijaorganisaatioita pätevämpi arvioimaan soteuudistuksen parasta mahdollista toteuttamistapaa. Jos tulevissa finanssi- ja rakennepoliittisissa suunnitelmissa esitettyjen politiikkatoimien tulee vastata maakohtaisissa suosituksissa esitettyihin

Työn ja talouden tutkimus LABORE
Arkadiankatu 7 (Economicum)
00100 Helsinki
Puh. 040 940 1940
etunimi.sukunimi@labore.fi

haasteisiin, suunnitelmien arvioinnista on syytä olettaa tulevan yhtä haastava tehtävä kuin esimerkiksi Suomen sote-uudistuksen ja muiden aiemmissa maakohtaisissa suosituksissa tarkasteltujen uudistusten arviointi on ollut.

Helsingissä 17. päivänä syyskuuta 2023

Ilkka Kiema
tutkimusohjaaja
Työn ja talouden tutkimus LABORE

VIITTEET

Euroopan Unionin neuvosto. (2017). *Neuvoston suositus, annettu 11 päivänä heinäkuuta 2017, Suomen vuoden 2017 kansallisesta uudistusohjelmasta sekä samassa yhteydessä annettu Suomen vuoden 2017 vakausohjelmaa koskeva neuvoston lausunto* (2017/C 261/25).

European Commission. (2022a). *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework* (COM(2022) 583 final).

European Commission. (2022b). *Debt Sustainability Monitor* (Institutional Paper 199, April 2023).

Havik, K., Morrow, K. M., Orlandi, F., Planas, C., Raciborski, R., Roeger, W., Rossi, A., Thum-Thysen, A., & Vandermeulen, V. (2014). *The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps* (European Economy. Economic Papers 535).

Hers, J., & Suyker, W. (2014). *Structural budget balance: A love at first sight turned sour* (CPB Policy Brief 2014/07).

Kuusi, T. (2015). *Rakenteellisen rahoitusaseman mittaamisen vaihtoehtoja* (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 5/2015).

Tilastokeskus. (2022). *Rahoitustilinpidon tilastoissa poikkeuksellinen revisio 28.6.2022 julkistuksissa. Syynä ARA-lainojen käsittelyyn tehty menetelmämuutos.* (Muutostiedote 28.5.2022, https://www.stat.fi/muutostiedote/cl4wd9qcoqezr0bvwlrq28hxt).