VTT Peter Nyberg Helsinki 19.9.2023

Asiantuntijalausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle koskien komission ehdotukset Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi (U 23/2023 vp)

Valtiovarainministeriön ansiokkaassa taustamuistiossa käydään perusteellisesti läpi EU-komission ehdotus yksityiskohtineen. Siinä esitettyihin hallituksen kantoihin on syytä esittää tarkennuksia vain rajallisesti. Oleellista olisi kuitenkin kiinnittää huomiota sääntömuutosten yhä yksityiskohtaisempaan luonteeseen ja pyrkiä arvioimiaan, miten tämä saattaa aikanaan vaikuttaa jäsenvaltioiden budjettipoliittiseen itsenäisyyteen.

Ensimmäiset EU:ssa sovellettavat yhteiset finanssipoliittiset säännöt hyväksyttiin vuonna 1997 ja ne on ehditty muuttaa jo kolme kertaa. Tällä kertaa muutostarve on syntynyt jäsenmaiden (usein sääntöjen vastaisesta) korkeasta julkisesta velkaantumisesta, joka kohosi erityisesti koronapandemian ja sen seuraamusten torjunnan takia. Myös toimenpiteet kansalaisten elintason tukemiseksi viime vuoden inflaatiotilanteessa ovat lisänneet velkataakkaa monessa jäsenmaassa. Tehdyt finanssipoliittiset sopimukset muutoksineen eivät ole pystyneet estämään julkisen velkaantumisen kasvua EU:ssa. Velkaantuminen ei myöskään ole johtanut eikä sen ole sallittu johtavan sitä oleellisesti vaikeuttavaan korkotason nousuun.

EU:ssa julkinen velkaantuneisuus ja kyky rajoittaa velkaantumistaan näyttävät olevan eri maissa käytännössä varsin erilaiset. Aikanaan määritellyt velan ja budjettialijäämän rajat (60% ja 3% BKT:sta) ja yhtenäinen sopeutumismenetelmä (vuosittainen vähennys 1/20 rajaa ylittävästä velasta) ovat sen takia aiheuttaneet eräissä jäsenmaissa suurtakin tyytymättömyyttä. Uudet säännöt perustuisivatkin tällä kertaa EU-komission ja neuvoston kanssa neuvoteltuihin maakohtisiin sopeutumisuriin. Ne määriteltäisiin neljän ja joskus seitsemän vuoden ajaksi tavoitteena velan alentaminen. Urat olisivat varsin yksityiskohtaisesti määriteltyjä ja jäsenmaat sitoutuisivat niissä rakenteellisiin uudistuksiin ja niiden yhteydessä sovittuihin julkisiin sijoituksiin. Suunnitelmat voitaisiin päivittää esim. maan hallituksen vaihtuessa.

Sopeutumisura määriteltäisiin ja sitä valvottaisiin julkisen vallan nettomenojen kautta. Ura perustuisi EU-komission laatimaan velkaantumisen kestävyysanalyysiin. Urasta voisi neuvoston luvalla tilapäisesti poiketa ulkoisen ja yllättävän tapahtuman, esim. koko EU:ta koskevan laskusuhdanteen johdosta. Ura voitaisiin sopeuttaa kansalliseen vaaliaikaitauluun. EU-komissio ehdottaa merkittävää roolia sekä sopeutumisuran suunnittelussa että sen valvonnassa riippumattomalle finanssivalvojalle. Ehdotus näyttää rajoittavan jäsenmaiden poliittisten elinten vaikutusvaltaa finanssipolitiikan suunnittelussa ja toteutumisessa nykyistä järjestelmää enemmän.

Järjestelmän tehokkuus riippuu osittain sopeutumisuriin kytkeytyvien rakenneuudistusten ja sijoitusten kasvua ja vakautta lisäävistä vaikutuksista. Tähän liittyvät tavalliset epävarmuudet uudistusten ja sijoitusten onnistumismahdollisuuksista. Viime kädessä järjestelmän toimivuus kuitenkin riippuu komission ja jäsenmaiden valmiudesta varmistaa velkaurien toteutuminen poliittisista ja taloudellisista paineista huolimatta.

Tarve toistuvasti uudistaa ja tarkentaa säännöstöä viime vuosikymmeninä kertoo, etteivät yhteiset sopimukset aina ole kansallisia tarpeita tärkeämmät. Tätä ongelmaa pyritään tällä kertaa korjaamaan sallimalla maa- ja tapauskohtaisia joustoja eli lisäämällä ohjelman omistajuutta. Tehtyjen sopimusten pitävyyttä halutaan lisätä antamalla riippumattomille elimille (komissio, finanssipoliittiset valvojat) keskeinen asema. Komissio jopa ”tekisi erityisesti tarkastuskäyntejä,

joiden tarkoituksena olisi arvioida jäsenvaltion sosioekonomista tilannetta ja tunnistaa...tavoitteiden noudattamiseen liittyvät riskit ja vaikeudet.” Valvojat eivät ainoastaan tarkistaisi sääntöjen noudattamista vaan myös vahvistaisivat jäsenmaan viranomaisten talousennusteita, velkakestävyysarvioita ja arvioisivat niiden esittämien korjaustoimenpiteiden riittävyyttä.

Erityisesti komission ehdotus riippumattomien finanssipoliittisten valvojien tehtävistä ja asemasta kertoo mihin suuntaan säännöstö pyritään kehittämään. Valvojat olisivat kaikista riippumattomia ja osallistuisivat julkiseen talouspoliittiseen keskusteluun. Heidän yleistehtävänään olisi valvoa EU:n talouspoliittisten sääntöjen noudattaminen jäsenmaassa. He olisivat siis keskeisiä kansallisen finanssipolitiikan suunnittelun, toteuttamisen ja sen riittävyyden arvioimisen kannalta. Komissio pitäisi heihin erikseen tarvittaessa yhteyttä. Jäsenvaltioiden pitäisi varmistaa, että mm. sen budjetista vastaavat viranomaiset noudattavat valvojien arvioita ja suosituksia.

Ehdotus vastaa osin viime vuonna julkaistua IMF:n ehdotusta (”Reforming the EU Fiscal Framework”) jossa korostetaan tarvetta siirtää finanssipolitiikan suunnittelu ja toteutus uusille riippumattomille elimille. IMF:n mukaan uusien elinten toimintaa koordinoitaisiin käytännössä EU-tasolla uudessa riippumattomassa elimessä joka olisi vastuussa EU-tason finanssipolitiikasta ja -vakaudesta. Kyse olisi käytännössä siis yhteisen finanssiministeriön alusta jolla olisi alajaostoja jäsenmaissa. Vaikka EU-komission ehdotus ei mene läheskään näin pitkälle, se viittaa suuntaan johon tulevat muutokset finanssipolitiikan säännöstön osalta saattavat kohdentua.

Tätä taustaa varten ovat valtioneuvoston useat kannat hyvin perusteltuja. Sopeutusuraan sisältyvien sijoitusten tulee olla itsessään kannattavia eivätkä ne saisi syrjäyttää yksityisiä sijoituksia. Eri maita ja tilanteita koskevien analyysien ja indikaattorien pitää olla yhteismitallisia ja jäsenmaiden hyväksymiä. Jäsenmaiden tulee säilyttää itselleen päätösvalta keskeisten teknisten mittareiden määrittelystä ja vastuu talouspolitiikasta yleensä. Finanssipoliittisille valvojille ei tulisi antaa roolia korjaavassa osassa.

Finanssipoliittisten valvojien osalta olisi ehkä harkittava vielä rajatumpaa roolia kuin hallitus esittää: kyse voisi esim. olla pelkästään toteutuneen velkaantumiskehityksen ja sen syiden seuraaminen ja analysointi.