Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

18.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Suomen Pankin asiantuntijalausunto valtioneuvoston kirjelmästä U 23/2023 vp Euroopan komission ehdotukset Euroopan unionin finanssipolitiikan sääntöjen muuttamiseksi

1 Komission ehdotukset ja niiden tavoitteet

Euroopan komissio julkaisi lainsäädäntöehdotuksensa Euroopan unionin jäsenmaiden talouspolitiikan koordinaatiokehikon uudistamiseksi 26.4.2023. Komission ehdotuksessa ei puututtaisi EU:n perussopimuksen määrittelemiin 3 prosentin alijäämärajaan ja 60 prosentin velkasuhderajaan, mutta siitä huolimatta ehdotus merkitsisi toteutuessaan suurta muutosta nykyiseen sääntökehikkoon verrattuna. Nykyisen vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevä osa korvattaisiin uudella asetuksella ja korjaavaa osaa sekä budjettikehysdirektiiviä muutettaisiin. Komission ehdotus muuttaisi myös makrotalouden epätasapainojen seurantaa sekä täydentäisi kokonaisuutta rakenteellisten uudistusten ja investointien edistämistä tukevalla elementillä.

Uudella koordinaatiokehikolla tavoitellaan jäsenmaiden velkakestävyyden varmistamista yksinkertaisempien finanssipolitiikan sääntöjen, vahvemman kansallisen omistajuuden sekä uskottavamman ja tehokkaamman toimeenpanon kautta. Komission ehdotus pyrkii myös löytämään tasapainon kestävän finanssipolitiikan edellyttämien rajoitteiden ja kasvua tukevan talouspolitiikan välillä tilanteessa, jossa vihreän ja digitaalisen siirtymän haasteet ja yhteiskuntien häiriönkestävyyden varmistaminen vaativat tehokkaita toimia. Siksi uudistuksessa painotetaan aiempaa enemmän keskipitkän aikavälin suunnittelua sekä sen osana rakenteellisten uudistusten ja investointien edistämistä.

Euroopan keskuspankki on antanut oman lausuntonsa komission ehdotuksista 5.7.2023[1].

2 Huomioita komission lainsäädäntöehdotuksista

2.1 Yksinkertaisemmat säännöt

Komission ehdotukset vaikuttavat ainakin periaatteessa johtavan ohjauskehikon yksinkertaistamiseen. Menoja koskeva viiteura on konkreettisempi ohjauskeino kuin rakenteellinen rahoitusasema nykyisessä kehikossa. Menojen kasvuvauhtia säätelevä sääntö voi parhaimmillaan toimia vastasyklisesti, minkä pitäisi olla hyvän finanssipolitiikan säännön tavoitekin. Talouden odotettua nopeamman kasvun aikana menojen kasvuvauhti pysyisi sääntöä seuraten

[1] CON/2023/20. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023AB0020

maltillisena, ja toisaalta talouskasvun taantuessa menojen kasvun ylläpitäminen tukisi taloutta. Lisäksi komissio tarkastelisi nettomenoja, jolloin bruttomenoista vähennettäisiin suhdanneriippuvaiset työttömyysmenot sekä julkisen velan korkomenot. Siten automaattiset vakauttajat voivat toimia vapaasti suhdannetilanteen vaatimalla tavalla. Nettomenorajoite antaisi kuitenkin tilaa lisätä julkisia menoja, jos toteutetaan vastaavan suuruisia julkisia tuloja lisääviä toimia. Näin ollen kansallista päätösvaltaa julkisista tuloista ja menoista ei rajattaisi säännöillä liikaa.

Toisaalta ehdotettu lainsäädäntö ei ole kaikilta osin täsmällinen, joten jatkossakin komission ja jäsenmaiden sopimilla käytännesäännöillä on merkittävä rooli. Vasta sääntöjen kokonaisuus ja niiden soveltaminen käytännössä osoittavat, kuinka suoraviivaisesti ohjauskehikko toimii. Lisäksi julkiseen sektoriin kuuluu valtion lisäksi osavaltio- ja paikallishallinto sekä sosiaaliturvarahastot. Sinänsä yksinkertaisen menojen kasvua ohjaavan säännön seuraaminen vaatinee kansallisten käytäntöjen uudelleentarkastelua ja voi ylipäänsä olla vaikea toteuttaa käytännössä. Säännöstä poikkeamisille löytyykin todennäköisesti sinänsä hyviä selityksiä. Tällöin keskeistä on, minkälainen toleranssi kumulatiivisille poikkeamille menosäännöstä asetetaan.

Menojen kasvuvauhdin rajoitteet riippuvat olennaisesti jäsenmaan velkakestävyyden näkymistä. Velkakestävyysanalyysillä, johon komissio perustaa suosituksensa, on rajoitteensa. Sen metodologiaan liittyy valintoja, joita saatetaan kyseenalaistaa. Velkakestävyysanalyysejä laaditaan kuitenkin muissakin kansainvälisissä organisaatioissa ja mahdollisesti kansallisestikin, joten komission analyysin tulokset voivat tuskin poiketa suuresti muista huolella tehdyistä analyyseistä.

2.2 Vahvempi kansallinen omistajuus

Kansallinen finanssi- ja rakennepolitiikan keskipitkän aikavälin suunnitelma periaatteessa sitouttaa hallitukset kestävän julkisen talouden hoitoon. Kansallinen omistajuus voi vahvistua myös, kun kansallisten finanssipolitiikan valvojien rooli kasvaa.

Kansallisten finanssi- ja rakennepoliittisten suunnitelmien seuranta saattaa kuitenkin osoittautua haasteelliseksi. EU-maissa parlamenttien vaalikausien pituus vaihtelee, joten suunnitelmien päivityksen ja seurannan ajallinen eriytyminen vaikeuttanee etenkin monenvälistä valvontaa. Yhteinen ohjauskehikko saattaa parhaimmillaan tuoda kansalliseen politiikkaan julkisen talouden kestävyyden turvaavaa pitkäjänteisyyttä. Hallituskausien pirstaloituminen voi

Rahapolitiikka- ja tutkimusosasto

Jarkko Kivistö

18.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

myös haastaa kehikon toimintaa ja uskottavuutta sekä uudistusten ja investointien menestyksellistä läpivientiä.

Kansallisten finanssipolitiikan valvojien suurempi rooli on perusteltu. Suunnitelmien laadintavaiheessa rooli voi olla teknisempi, mutta seurantavaiheessa valvojat voivat ennakoivasti nostaa esiin suunnitelmien toteutukseen liittyviä riskejä. Valvojien ja hallinnon julkinen vuoropuhelu tukisi kansallista sitoutumista suunnitelmien toteuttamiseen. Jäsenmaissa finanssipolitiikan valvonnan resursseihin, riippumattomuuteen ja toiminnan laatuun on uusien tehtävien myötä kiinnitettävä enemmän huomiota. Kansallisten valvojien riittävät resurssit annettaviin tehtäviin nähden pitäisi varmistaa, ja valvojien riippumattomuus tulisi olla kiistaton. Tältä osin olisi syytä arvioida myös Euroopan finanssipoliittisen komitean (EFB) tehtävien laajentamista.

Laadukas ja ajantasainen tilastoaineisto on ehdottoman tärkeä osa finanssipolitiikan sääntöjen seurantaa. Tältä osin budjettikehysdirektiiviin ehdotetut tarkennetut vaatimukset ovat aiheellisia.

2.3 Tehokkaampi sääntöjen toimeenpano

Ohjauskehikon toimeenpano voi vahvistua nettomenoja koskevan indikaattorin suoraviivaisemman seurannan vuoksi, joskin vasta tarkemmat käytännesäännöt, sääntöjen tulkinta ja toleranssi poikkeamille osoittavat, kuinka toimeenpano tehostuu käytännössä. Liiallisen velkaantumisen vuotuisen vähentämisen tarkasta määrittelystä (60 % ylittävältä osalta 1/20 vuodessa) luovuttaisiin. Velkasääntö on osoittautunut käytännössä liian vaativaksi eniten velkaantuneille maille.

Poikkeukselliset olosuhteet huomioitaisiin ohjauskehikossa sekä yksittäisten jäsenmaiden että laajemman alueen kohdatessa merkittävän negatiivisen shokin. Lausekkeiden aktivointi vaatisi neuvoston hyväksynnän. Poikkeuksellisiin olosuhteisiin on syytä varautua, mutta poikkeukselliset olosuhteet on syytä määritellä riittävän suurella erolla normaaliin suhdannevaihteluun nähden.

Vakaus- ja kasvusopimuksen ennaltaehkäisevään osaan liittyvä merkittävän poikkeaman menettely poistetaan. Menettelyllä ei ole ollut käytännössä merkitystä tähänkään saakka. Sen sijaan poikkeaminen nettomenopolulta otetaan huomioon liiallisen alijäämän menettelyä (EDP) edeltävässä tarkastelussa, kuten velkakestävyyteen liittyvät riskit sekä uudistusten ja investointien toimeenpano. Myös komission ja neuvoston lausuntojen laajempi julkisuus voi lisätä jäsenmaiden painetta noudattaa suosituksia.

Mikäli uudistus johtaa käytännössä erilaisten poikkeuksien karsimisen kautta EDP-menettelyjen automaattisempaan käynnistämiseen, se voi vähentää menettelyyn tällä hetkellä liittyvää stigmaa. Varovaisuus EDP-menettelyjen käynnistämisestä on voinut liittyä myös markkinareaktioiden pelkoon. Menettelyn tavoitteena on kuitenkin rangaistuksen sijaan auttaa jäsenmaa takaisin kestävälle polulle. Siten se voi myös markkinoiden näkökulmasta olla vakauttava seikka.

3 Vaikutukset Suomen julkisen talouden hoitoon ja ohjaukseen

Suomi kuuluu vähemmistöön euromaita, joiden julkisen velkasuhteen ennustetaan kasvavan komission ennusteissa. Samalla Suomen velkasuhde ylittää selvästi 60 prosentin tason. Siten ehdotettujen sääntöjen mukaisesti Suomen pitäisi vakauttaa ja kääntää velkasuhde laskevalle uralle keskipitkällä aikavälillä.

Komission velkakestävyysanalyysin tuloksia arvioidessa on syytä huomioida tekninen ominaispiirre, joka Suomen osalta johtaa todennäköisesti jossain määrin optimistisempaan lopputulemaan keskipitkän aikavälin velka-analyysissä. Suomen työeläkelaitosten ylijäämien vaikutusta julkisyhteisöjen rahoitusjäämään ei oteta analyysissä huomioon ennustejakson jälkeisinä vuosina. Koska eläkelaitosten ylijäämät eivät vähennä valtion ja paikallishallinnon velkaantumisen tarvetta, julkisen velan kehitys tulee näin aliarvioitua. Lisäksi ikääntymisen aiheuttama menopaine on syytä arvioida realistisesti. Suomessa olisikin hyvä varautua tekemään kansallinen finanssi- ja rakennepoliittinen suunnitelma komission teknistä viiteuraa vaativammalla menorajoitteella, jotta velkasuhteen kehitys pidetään hallinnassa ja ohjauskehikon vaatimissa puitteissa.

Kotimaisia finanssipolitiikan sääntöjä ja instituutioita olisi tarpeen kehittää edelleen tulevan EU-ohjauskehikon kanssa yhteensopivaksi. Valtionvarainministeriön asettaman julkisen talouden ohjauksen kehittämisen työryhmän loppuraportti[2] tarjoaa tähän käyttökelpoisia konkreettisia parannusehdotuksia. Erityisen haasteen Suomelle luo hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveysmenojen kasvupaineen hallinta ja sen heijastusvaikutukset koko julkisen talouden menokehityksen hallintaan.

4 Lopuksi

Talous- ja rahaliitossa yhteisen rahapolitiikan oloissa jäsenmaiden velkakestävyyteen kohdistuva rahoitusmarkkinoiden epäluottamus voi aiheuttaa vakavia

[2] Julkisen talouden ohjauksen kehittäminen. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2022:71.

negatiivisia vaikutuksia muihinkin jäsenmaihin ja koko rahaliiton toimintaan. Sen vuoksi on tarpeen asettaa jäsenmaiden finanssipolitiikalle julkisen talouden kestävyyden varmistavat puitteet. Julkisen talouden kestävyys on myös hintavakauden edellytys. Lisäksi on syytä arvioida myös jäsenmaiden talouksien rakenteellisia epätasapainoja, jotka purkautuessaan voivat heijastua julkiseen talouteen ja muihin jäsenmaihin. Kriisivuosien jäljiltä kasvanut julkinen velkataakka tekee koordinaatiokehikon uudistuksesta entistäkin tarpeellisemman.

Uudistus ei sinänsä lisää finanssipolitiikan liikkumavaraa, vaan siitä huolehtiminen on jatkossakin jäsenmaiden omalla vastuulla. Finanssi- ja rakennepoliittisiin suunnitelmiin sisällytettävien uudistusten ja investointien avulla voidaan saada julkisen talouden sopeutukselle lisäaikaa, mutta ennen kaikkea sääntöuudistus pyrkii turvaamaan julkisia investointeja talouskasvun kannalta haitallisilta leikkauksilta ja samalla kannustaa kohdistamaan investointeja toivotuille painopistealueille. Julkisen talouden tasapainoa ei investointien erityiskohtelulla voida korjata. Niin julkisia investointeja kuin muutakin julkisten varojen käyttöä täytyy priorisoida jatkossakin finanssi- ja talouspoliittisten valintojen kautta.

Jakelu Eduskunnan talousvaliokunta